

# DESAFIOS DA SOCIAL-DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

Fernando Henrique Cardoso

Albert Hirschman fez recentemente uma conferência sobre a retórica reacionária na Universidade de Michigan, no quadro das "The Tanner Lectures on Human Values". Com a perspicácia que lhe é característica, Hirschman sintetizou as profecias reacionárias no que ele chamou de "two hundred years of reactionnary rhetoric: the case of the perverse effect". No âmago delas está o pessimismo sobre qualquer transformação que seja valorada positivamente: "Plus ça change, plus c'est la même chose".

Claro está que o pensamento reacionário não assume o simplismo da máxima acima. Ele se sofisticava, mas quase sempre termina por "demonstrar" que, por melhores que sejam as intenções de reformar, existem sempre conseqüências inesperadas dos atos reformadores que terminam por minar os bons propósitos e por reforçar uma tendência preexistente. Foi assim, por exemplo, com a crítica à primeira "Lei dos pobres" na Inglaterra, quando os reacionários contra-atacaram para mostrar que ela gerava mais indolência e mais crimes. E não é diferente hoje, nos EUA, quando os conservadores criticam as medidas de proteção social, como os *food-stamps* e o seguro-desemprego, dizendo que geram abusos, preguiça e mais mal-estar social.

Hirschman deleita o leitor mostrando que o pessimismo da tese dos efeitos perversos (ou seja, que as "boas" medidas de reforma resultam sempre em regressão) encontra continuidade no que ele chama de "tese da futilidade" (*futility thesis*), ou seja, que as tentativas de mudança abortam sempre, são inúteis, ilusórias e incapazes de alterar as estruturas. Neste caso, a versão mais popular é a do príncipe de Lampedusa em *Il Gattopardo* quando afirma que "tudo deve mudar para permanecer igual".

Por fim, Hirschman descreve uma terceira dimensão do pensamento reacionário que qualifica como a "*jeopardy thesis*", isto é, qualquer nova reforma põe em risco reformas anteriores. O cálculo do "custo/benefício"

Este texto, finalizado em março de 1990, foi escrito como capítulo de um livro organizado por M. Vellinga, da Universidade de Utrecht.

da inovação é sempre avaliado sob reserva, em nome de um resultado positivo anteriormente obtido.

Que tem isto a ver com a social-democracia na América Latina?

Tem e diretamente, como tem a ver com qualquer proposta reformadora. O próprio Hirschman discute as teses reacionárias no contexto do possível dano que o *Welfare State* acarretaria às dimensões de progresso trazidas por avanços anteriores. Assim, crêem os reacionários, o *Welfare State* poria em perigo os direitos individuais tornados efetivos com a generalização do sufrágio e do respeito aos direitos humanos (à la T.H. Marshall, com seu "desenvolvimento da cidadania"), trazidos pela "revolução democrática". E poria em risco a própria governabilidade democrática.

Em outros termos, "o Estado de bem-estar social", a ênfase nas políticas sociais, o papel regulador do poder público, terminaria por deteriorar as grandes conquistas da revolução liberal-burguesa.

Não posso seguir na linha fascinante da história das idéias feita por Hirschman, a qual, se para outra coisa não servir, como ele próprio diz, serve para "elevar o nível dos argumentos". Recordo apenas que a socio-logia funcionalista, com Robert Merton<sup>1</sup>, havia apresentado uma versão que, se não ia na linha do "progresso" e do Iluminismo, pelo menos evitava o terror da ameaça "romântica" do retrocesso. Em seu conhecido ensaio sobre o *serendipity effect*, Merton trata do inesperado, do efeito não previsto, menos como uma fatalidade de algo disruptível que impede a consecução dos bons propósitos, do que como algo que, embora não imaginado de antemão, termina por permitir um *break through* na compreensão dos fenômenos.

(1) Merton, Robert K. *Social Theory and Social Structures*. Glencoe, The Free Press, 1951, Cap. III:98-102.

Forçando a interpretação, pois Merton não se refere à evolução ou ao retrocesso de processos sociais reais mas a descobertas científicas inesperadas, eu diria que, no caso da América Latina, as chances e a motivação para a social-democracia são mais bem avaliadas a partir de "resultados não previstos" na situação histórica anterior do que em termos de uma intenção reformadora que, pela força das coisas, como dizem os reacionários, acabará por perder-se.

Tenho, portanto, a mesma inspiração (confessa, porque copiada) de Hirschman no sentido de rejeitar o pessimismo metafísico — e oportunista — dos reacionários, mas usarei outros argumentos para validar a possibilidade da reforma.

### **A supremacia do mercado e a social-democracia**

Curiosamente o *élan* social-democrático na América Latina se dá quando alhures — e, até certo ponto, na própria América Latina — ocorre o triunfo do mercado e do liberalismo.

A década de 80, com Thatcher e Reagan, constitui o apogeu da "des-regulamentação", da crença inamovível no "evangelho do mercado", na supremacia do interesse privado como móvel do progresso. É como se Adam Smith com a "mão invisível" — que secularizou a tese da Divina Providência, ou em versão popular, de que "Deus escreve certo por linhas tortas" — houvesse renascido. Hoje perpassa o pensamento econômico a idéia de que "quanto menos Estado, melhor". E até certo ponto o individualismo possessivo volta a ocupar o centro da cena.

Para mal dos social-democratas, a reconstrução de alguns mecanismos da economia de mercado no Leste Europeu (e, em particular, na União Soviética) é vista como a "prova" de que a modernidade depende da competitividade, do interesse privado, da liberdade de iniciativa, e assim por diante. É portanto em um horizonte que aponta para o triunfo do liberalismo, para a supremacia do mercado livre como regulador da economia, que desponta a social-democracia na América Latina.

Mas a social-democracia não enfrenta só as dificuldades advindas do prestígio do capitalismo liberal. Ela também precisa ajustar contas com os efeitos inesperados trazidos pelas transformações no mundo soviético. Se a leitura do que está ocorrendo no Leste fosse apenas a de que o "planejamento estatal foi o coveiro do socialismo", e se a social-democracia se travestisse em defensora do autoritarismo estatal, estaria hoje agonizante.

Ocorre, contudo, que a social-democracia contemporânea só sobreviverá se for capaz de resgatar a linha de pensamento e ação dos social-democratas austríacos do passado, entre outros, e de afirmar-se como crítica tanto do liberalismo que se restringe a endeusar o mercado (este sim, com efeitos inesperados porém, para os reacionários, sempre benéficos) quanto do socialismo bolchevique. Este viu no autoritarismo centralizador o *ersatz* da Mão Invisível, agindo por intermédio de um Deus pagão (O Partido) capaz de prever e de prover o cotidiano dos povos, através do planejamento estatal, talvez mais inspirado em Augusto Comte do que na dialética...

É neste contexto ideológico que se apresenta hoje o desafio social-democrático latino-americano, assediado pelo neoliberalismo aparentemente triunfante e corroído pelo que sobra sobre seus ombros da crítica à falência do socialismo real.

Fosse, entretanto, só essa a dificuldade para a alternativa social-democrática firmar-se e as coisas seriam relativamente simples. Ocorre que na situação concreta da América Latina, além dos desafios dessa batalha ideológica, a social-democracia precisa ajustar contas com uma tradição política que lhe é desfavorável e com a emergência de uma prática democrática nova que, freqüentemente, confunde-se com o êxito do liberalismo. Tudo isso no contexto de uma situação de estagnação econômica (a década de 80 é considerada, deste ponto de vista, uma década perdida) e de desigualdade social crescente.

## A tradição nacional-populista

Antes de retomar os desafios do futuro, quero repassar, ainda que brevemente, as características da situação histórica que pesam sobre o desafio social-democrático.

A urbanização e a industrialização, com a emergência das classes médias e do empresariado moderno, deram lugar, na América Latina, ao robustecimento da crença de que a questão central, do ângulo do interesse popular e do interesse nacional, era a de sustentar políticas de desenvolvimento econômico que substituíssem as práticas anteriores, que buscavam o crescimento da economia no chamado modelo agrário-exportador.

A crise deste último modelo, tão bem caracterizada e descrita em alguns trabalhos elaborados nos anos 50 pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e, em particular, por José Medina Echevarria<sup>2</sup>, correspondeu para a história social do continente à crise do "Antigo Regime" europeu. A fazenda (*hacienda*) como unidade básica de produção e como núcleo de ordenamento das relações sociais e políticas entrava em crise à medida que surgia a economia urbano-industrial. De igual modo, o Estado patrimonialista, para utilizar a tipologia weberiana, com suas clientelas tradicionais e seu controle por parte de partidos "de notáveis" era erodido pela pressão das massas urbanas, das classes médias e do empresariado industrial.

Com base no país em que a modernização da sociedade avançou mais, a Argentina, foi Gino Germani<sup>3</sup> quem melhor caracterizou o processo de formação de uma espécie de cidadania perversa. Ela era formada pelas multidões de *descamisados*, dos *cabecitas negros*, mais do que de indivíduos portadores de direitos e ávidos por terem-nos assegurados por lei. As turbas urbanas assediavam o "poder tradicional". A cidadela do Estado, entretanto, ao invés de ruir ao toque de trombeta dos "novos bárbaros" (como o Padre Vekemans, entre assustado e desejoso de desdentá-los para integrá-los, se referia nos anos 60 aos "marginais") resistiu, transformou-se e tornou-se o baluarte das esperanças de "desenvolvimento com distribuição de renda".

Desta maneira, deu-se a passagem da "economia da *hacienda*" para a economia urbano-industrial sem quebra completa das anteriores estruturas políticas de dominação (assim como no Brasil ocorrera a mutação de uma ordem social escravocrata para o trabalho livre, sem "guerra de secessão" e sem que as antigas elites fossem esmagadas).

Tudo isso, *cum grano salis*. No México, a Revolução herdou um Estado Iluminista (embora ancorado nos interesses agroexportadores) mas dizimou a classe dirigente tradicional. No Peru, as tentativas apressadas de modernização da ordem e do Estado foram inúmeras vezes impedidas pela força. Na Colômbia, o "pacto de transição" custou dezenas de milhares, se não centenas de milhares, de vidas. Na Venezuela, o "Antigo Regi-

(2) Echevarria, José Medina. *Aspectos Sociales del Desarrollo Económico*. Santiago, ed. Andrés Bello, 1959; reeditado pela CEPAL em 1973. E especialmente, *El Desarrollo Social de América Latina en el Pós Guerra*. Buenos Aires, Solar-Hachette, 1963.

(3) Germani, Gino. *Política y Sociedad en una Época de Transición*. Buenos Aires, Paidós, 1966. E *Sociología de la Modernización*. Buenos Aires, Paidós, 1969.

me" em seus estertores, caricaturado em ditadura personalista, caiu a toque de revolta, e assim por diante. Bem ou mal, porém, na passagem do antigo regime para a ordem democrático-burguesa, houve mais uma transformação do Estado, através de alianças de setores da sociedade tradicional com grupos sociais emergentes (classes médias urbanas e empresariais) e com representantes mais simbólicos do que efetivos do "populacho", da turba, do *popolo minuto*, do que uma ruptura revolucionária da ordem preexistente.

Este novo arranjo foi variável de país para país. Há vinte e poucos anos eu escrevi que, em geral, nos países em que imperava uma economia de enclave, a referida passagem deu-se reforçando o caráter "revolucionário" das demandas das classes médias emergentes, com forte tom antiimperialista. Bolívia com MNR, Peru não só com o APRA, Chile com a Frente Popular e com a formação de um sistema de partidos mais europeizado, a própria Venezuela com a Ação Democrática, e a América Central, embora tardiamente, com as revoluções cubana e nicaraguense<sup>4</sup>, são exemplos disso.

Em contrapartida, nos países em que houve maior desenvolvimento econômico, a passagem deu-se através de políticas nacional-populistas, ao invés de ocorrer por intermédio de explosões revoltosas ou do fortalecimento de partidos representativos dos novos interesses, com autonomia relativa frente aos representantes do antigo regime. A bibliografia sobre o populismo<sup>5</sup> é ampla e o fenômeno suficientemente conhecido para que eu ocupe o tempo do leitor com uma repetição de suas características. Quero chamar atenção apenas para o fortalecimento do Estado com a ruptura da ordem tradicional por qualquer das duas modalidades básicas acima indicadas. Se algo perpassou toda a história latino-americana depois dos anos 30 — depois da Grande Depressão —, com enorme continuidade nos anos posteriores à II Grande Guerra, foi o papel do Estado como agente central tanto do desenvolvimento econômico, como de uma possível política de distribuição de renda e de melhoria das condições de vida do povo.

A agência que racionalizou esse papel do Estado latino-americano foi a CEPAL. Foi ela quem colocou em circulação os grandes temas do progressismo latino-americano: a industrialização, o fim do *deterioro de los terminos de intercambio*, as reformas estruturais (industriais ou agrárias) e a distribuição de renda formaram os pilares da crítica social e das expectativas de reorientação das economias dependentes da América Latina. Como articulador desse processo, o Estado passou a ser encarado não como a expressão de uma dominação de classe (*à la Marx*), mas como o ponto de encontro entre os interesses nacionais e os interesses populares, sem contradições antagônicas com os interesses dos "novos produtores". Se contradição havia, era com o "imperialismo" e com "os latifundiários" e demais "nefastos personagens" da antiga ordem.

Deu-se, assim, uma espécie de bênção teórica ao nacional-populismo e ao revolucionarismo de classe média sem que se lhes fizesse a crítica

(4) Ver Cardoso, F.H. e Faletto, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI, 1969.

(5) Ver especialmente Weffort, F. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, esp. cap. I: "Políticas de Massas", publicado em 1963; Ianni, O., *O Colapso do Populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968, ver ainda Di Tella, Torcuato. *Classes Sociales y Estructuras Políticas*. Buenos Aires, Paidós, 1974, Cap. III.

tanto pelo aspecto "distributivismo sem produção", quanto, do ângulo político, de "participação simbólica" sem representação democrática.

Não que os teóricos do desenvolvimento e do dependentismo (e me incluo entre eles, embora a contragosto quando se vê o mecanicismo em que caiu o dependentismo) tenham sido responsáveis pelo populismo ou precursores dele ou do radicalismo pequeno-burguês (o qual alimentou em larga medida, posteriormente, o revolucionarismo "foquista"). Até porque o primeiro Perón (1943-1955), como Getúlio Vargas, precedeu tudo isso, o APRA também foi anterior a esses processos e a Revolução Mexicana — caso à parte na evolução do continente — foi contemporânea da Revolução Russa.

Mas na história latino-americana contemporânea, a idéia de progresso não nasceu associada à luta das classes populares contra a "dominação burguesa", nem à idéia de aperfeiçoamento dos mecanismos de representação política (dos partidos e dos sistemas eleitorais), nem mesmo surgiu ligada a um acendrado amor aos direitos e à cidadania. Estas preocupações começaram a despontar com força no ideário progressista mais recentemente e depois de uma transformação política a que me referirei em breve.

Assim, se na Europa a crítica às insuficiências da democracia formal ganhou força *depois* que esta (com o sufrágio universal e tudo o mais) já estava enraizada em larga medida nas práticas políticas dos países mais desenvolvidos, na América Latina a reivindicação social (via populismo) e a busca de maiores oportunidades de desenvolvimento econômico (via antiimperialismo) surgem *antes* da reivindicação propriamente democrática e, até certo ponto, com menosprezo dela.

Para este menosprezo contribuíram vários fatores. Limitando-me a apenas dois, resalto que a crítica da ordem existente, do ângulo da esquerda, fez-se através de duas grandes vertentes, ambas minimizando os "aspectos formais" da democracia frente às agudas necessidades de combate às causas "substanciais" da desigualdade: a pobreza e a exploração colonialista ou imperialista. Por aí coincidia a crítica do progressismo desenvolvimentista com a crítica da esquerda, inclusive senão que principalmente da esquerda comunista, que via no imperialismo e na luta contra seus aliados internos (o latifúndio e, mais tarde, a "burguesia associada") o "inimigo principal".

Por outro lado, do ângulo dos desenvolvimentistas que não se consideravam necessariamente de esquerda, a defesa do Estado de direito aparecia como algo supérfluo frente ao desafio da industrialização e do desenvolvimento econômico. A chamada burguesia progressista foi muito mais estatizante e nacionalista do que liberal-democrática.

Portanto, as forças que poderiam fazer a crítica do clientelismo e do patrimonialismo em nome da democracia e da generalização dos direitos humanos e políticos, até meados dos anos 70, deram preeminência à "eficácia do Estado". Pretendiam fortalecer o Estado para promover fundos de acumulação e, eventualmente, para melhorar as condições de vida

do povo. A ação social direta dos governos, mesmo para os progressistas mais críticos, tinha precedência sobre as questões da democracia, da autonomia das classes e da representação política direta dos interessados.

Assim, a idéia do bem-estar social e do desenvolvimento estava umbilicalmente ligada à defesa da ação do Estado. Este, se não era um *Welfare State*, era visto como demiurgo, como o "Estado desenvolvimentista" que, por essa razão, situava-se no *bon coté* do progressismo latino-americano.

Na Europa a social-democracia, a partir de certo momento, aceitou o desafio do sufrágio universal como um instrumento para ascender ao poder. Acreditou que reorientando o Estado e o gasto público (com políticas de renda e políticas fiscais capazes de permitir ações niveladoras da sociedade) poderia gerir uma economia de mercado sem querer substituí-la por outra baseada na apropriação coletiva dos meios de produção. Os "proto" social-democratas latino-americanos seguiram outro caminho: desdenharam as chances (talvez porque muito remotas) de apoderar-se do Estado pela via de partidos "dos trabalhadores", para acomodarem-se nas frentes progressistas. Estas frentes, propostas em geral pelos comunistas, estavam muito mais interessadas no crescimento do PNB e na formação de uma base produtiva autônoma — nacional — do que em políticas redistributivas e no controle democrático do Estado ou, mesmo, da produção.

Esse pecado original do progressismo latino-americano fê-lo muito mais um pensamento estatizante do que democratizante, muito mais corporativista que distribucionista (apoio às demandas dos segmentos organizados da sociedade, mais do que ao povo em geral). Havia maior crença na capacidade do Estado para distribuir renda — às vezes perversa e inversamente como ocorre com a inflação — do que na generalização do bem-estar graças à racionalidade econômica que levaria à discussão sobre a otimização dos investimentos, o progresso tecnológico e a competitividade.

Por isso, curiosamente, o pensamento progressista assumiu como bandeira teses que, em princípio, seriam da burguesia — o crescimento econômico, desde que "antiimperialista" — e enrolou-se na defesa do Estado como instância capaz de preservar o bem comum despreocupando-se, em boa medida, tanto do bem-estar a longo prazo quanto do controle democrático das decisões e da gestão.

Não por acaso algumas ditaduras populistas latino-americanas foram admiradas pelos progressistas, até quando se excediam na limitação das liberdades individuais (não tanto das públicas) e alcançavam personalidades e segmentos políticos enraizados no progressismo.

Como contrapartida, o pensamento flutuava, à direita, entre uma defesa candente das virtudes do *laissez-faire* (em geral, na época, daninho para os esforços industrializadores) e a crítica feroz do Estado, como vilão do povo e estuprador das liberdades. Liberdades essas que, para as massas dos *descamisados* peronistas ou dos queremistas de Vargas, eram

tão abstratas que melhor lhes parecia uma legislação que assegurasse o salário mínimo e a existência de sindicatos que, embora atrelados ao Estado, garantissem alguma presença obreira na preocupação dos dirigentes do país, do que a defesa do voto, que, no dizer de Vargas, "não enche barriga".

À luta pela autonomia de representação política das classes populares, à construção de "partidos verdadeiros" e de regras estáveis para a escolha dos governantes, as massas urbanas pareciam preferir uma "representação política indireta", pela via de personalidades identificadas simbolicamente com elas, sempre que esse sistema permitisse mais emprego, algum espaço nas decisões de cúpula e salários que mitigassem a miséria.

### Tempos de autocracia e modernização

A partir de meados dos anos 60 e, sobretudo, durante os anos 70, vários países da América Latina, significativos por seu porte econômico e demográfico, enfrentaram uma crise no modelo populista e desenvolvimentista de crescimento econômico. Enfrentaram também os desafios que a internacionalização da economia colocava às velhas crenças do nacionalismo autonomista que, bem ou mal, o progressismo havia difundido na região, alcançando até mesmo setores socialmente reacionários.

Não cabe discutir neste capítulo a emergência do novo autoritarismo, que reforçou o Estado, militarizou-o, criou regimes chamados por Guillermo O'Donnell de "burocrático-autoritários"<sup>6</sup> que se desvincularam do ideário desenvolvimentista anterior. Não que esses regimes (na Argentina, no Brasil, no Chile, no Uruguai, até certo ponto no Peru, somados às ditaduras tradicionais do Paraguai e, intermitentemente, de outros países do continente) deixassem de desejar o "desenvolvimento". Queiram-no e em alguns casos, como no Brasil, lograram-no. Mas na fase autoritário-militar desenvolvimento passou a ser uma política de acumulação descompromissada com a retórica e com os resultados sociais que o nacional-populismo pregava.

Acumulação e investimento tornaram-se prioridades absolutas, em detrimento da distribuição da renda e também, em menor medida, da preservação dos interesses autarquizantes nacional-estatais. A internacionalização do sistema produtivo atingiu em graus variáveis os países mais desenvolvidos da região através de fórmulas que variaram do "tripé do desenvolvimento dependente-associado" de Peter Evans<sup>7</sup>, que incluía Estado, multinacionais e empresariado nacional — como no Brasil —, até a mais pura "integração à nova divisão internacional do trabalho", com menor preocupação pelo desenvolvimento industrial relativamente autônomo, como no Chile.

Os resultados da militarização do Estado em alguns países e do fascínio dos governos em quase toda parte pela nova *mania* liberal (da Rea-

(6) O'Donnell, G.A. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

(7) Evans, Peter. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton, Princeton University Press, 1979.



ganomics e do Thatcherismo) levou, em alguns casos, a exitosas performances desenvolvimentistas e à expansão das exportações. Num primeiro embalo, depois do choque do petróleo e da reciclagem dos excedentes financeiros desse comércio através dos eurodólares, houve tanto a atração — pequena, na verdade — de capitais externos para as economias locais como o financiamento dessas economias (e dos governos) pelo sistema financeiro internacional, então abundante em dólares.

Daí por diante, nos anos 70 e, sobretudo, na década de 80, o preço dessa primeira tentativa de ajuste das economias latino-americanas à internacionalização da produção foi o crescimento da dívida externa. Seu pagamento tornou-se a grande dor de cabeça do continente.

Quaisquer que tenham sido os êxitos relativos da industrialização e (ou) da integração ao mercado mundial, o que primou mesmo foi o peso da dívida nas costas de economias que precisavam acumular para expandir-se e que se tornaram exportadoras líquidas de capital, ao invés de receberem recursos externos para investimentos e para o financiamento de sua expansão. Internamente, a contrapartida de tudo isso foi o agravamento das condições sociais e econômicas: inflação e salários baixos agravaram mais ainda a péssima distribuição de renda vigente na América Latina.

Neste panorama, houve o endurecimento das práticas repressivas do Estado, seja por causa da luta política direta (guerrilhas e repressão), seja pelo espraio do autoritarismo que cerceou as organizações populares e a liberdade de quase todos, seja pelas lutas agrárias, reprimidas muitas vezes de forma sangrenta e assassina, seja até mesmo pela emergência de um novo pesadelo em países como Bolívia, Peru e Colômbia, o narcotráfico. A partir desse quadro, deu-se a ruptura entre o Estado que passou a ser o *mauvais coté* e a sociedade civil que se tornou o *bon coté* do maniqueísmo ideológico.

Assim, ao invés de ocorrer o efeito perverso do "*plus ça change, plus c'est la même chose*", o que ocorreu no plano ideológico foi mais um "efeito inesperado". Ao invés do inevitável, tivemos o inesperado em nossa *serendipity* latino-americana: o Estado que, no começo da história do desenvolvimento, era o "mocinho", tornou-se o "vilão" e isso como consequência do próprio desenvolvimento econômico, ou melhor, do estilo de desenvolvimento que prevaleceu.

É certo que essa "endemoninhação" do Estado ocorreu com mais estridência nos países onde houve a militarização do governo. Nestes, a temática dos direitos humanos e da democracia acabou por levar à crítica ao Estado opressor. E a burocracia estatal, especialmente em seu segmento militar-repressor, passou a ser a *bête noire* da história.

Entretanto, mesmo nos países nos quais o poder estatal manteve-se sob controle civil, a vaga antiestatal cresceu. Só que por outra razão, a qual também nos países militarizados agravou a crítica ao estatismo: a avassaladora onda liberal no plano mundial, agora reforçada pelos acon-

tecimentos do Leste, ajudou a transformar a oposição Estado x mercado na dicotomia fundamental para avaliar o que é bom e o que é mau.

Dessa forma a crítica ao estatismo veio de cambulhada com a crítica ao populismo. Pareceria ser que as antigas teses do desenvolvimentismo e do estruturalismo latino-americano tornaram-se obsoletas. A nova vaga passou a valorizar a iniciativa privada, o mercado e a "desregulamentação" como os pivôs do desenvolvimento econômico. E o desenvolvimento social, como nas antigas teorias que sustentavam a linearidade da história, seria o "subproduto" do crescimento econômico. O velho *trickle-down effect* (efeito de conta-gotas) previsto pelos teóricos liberais do desenvolvimento com suas fases sucessivas (como Rostow)<sup>8</sup> trombeteou de novo, anunciando a morte dos esforços pelas reformas estruturais como condição, se não para o desenvolvimento, ao menos para evitar que ele seja um "mal-desenvolvimento" (como qualifica Ignacy Sachs<sup>9</sup>).

### Como fica a social-democracia

As referências feitas neste trabalho ao processo político-econômico latino-americano são suficientes para mostrar que as críticas ao estilo de desenvolvimento prevalecente no continente, tanto do ângulo econômico (privatismo x estatismo) como do ângulo político (direitos humanos x repressão estatal) e do ângulo social (distorções na distribuição de renda como consequência de uma estrutura de privilégios e "cartórios" assegurados pelo Estado), fazem-se em condições bem diversas das que ocorreram na Europa com a crítica socialista ao capitalismo.

A opção pela "reforma ao invés da revolução", ou seja, a aceitação do jogo eleitoral como instrumento para chegar ao governo e a partir dele (por intermédio de políticas fiscais e sociais) obter-se a distribuição de renda, deu-se na Europa juntamente com a valorização da questão da *democracia*. A escolha feita pelos social-democratas, diferentemente do caminho escolhido pelos comunistas (partido único e ditadura do proletariado, nestes, contra pluralismo e concessões sob pressão, por parte das classes dominantes, naqueles), foi influenciada pela crítica que os teóricos da social-democracia fizeram ao burocratismo das economias centralmente planificadas e ao autoritarismo que o controle do Estado por um partido único monoclássista provocaria.

No aspecto de valorização do pluralismo partidário, do jogo eleitoral — e, por consequência, repetindo o argumento de Adam Przeworski<sup>10</sup>, de transformação dos partidos social-democráticos de "monoclássistas" em "policlássistas" para obterem maiorias eleitorais — houve certa coincidência na trajetória da social-democracia européia com a latino-americana<sup>11</sup>.

O caminho das armas também foi tentado pela esquerda comunista na América Latina, embora sem a heroicidade do mito soviético e do

(8) Rostow, W.W. *The Stages of Economic Growth. A New Communist Manifesto*. Cambridge, The University Press, 1960.

(9) Sachs, Ignacy. "Environment and Styles of Development". In W. Mattheur (org.). *Outer Limits and Human Needs*. Uppsala, the Dag Hammarskjöld Foundation, 1973.

(10) Przeworski, A. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985, Caps. 1 e 3.

(11) Para examinar sinteticamente as transformações ocorridas nas políticas social-democráticas européias e também para ver as diferenças delas com o que estou mostrando ter ocorrido na América Latina, ver Walter, Ignacio. "Socialismo y Democracia: Algunas Experiencias Europeas". CIEPLAN, Colección Estudios, N° 21, Santiago, junho 1987, pp. 23-48.

romantismo da tomada revolucionária do poder e sem o mesmo debate sobre o "socialismo em um só país". Entretanto, com a exceção de Cuba — cuja revolução de início foi mais democrática do que social-revolucionária —, a via armada não demonstrou eficácia sequer para derubar as ditaduras militares, quanto mais para servir de molde para uma nova sociedade.

Talvez parem aí as analogias. Em lugar do patrão-capitalista, o alvo da nova onda libertária na América Latina foi o Estado-repressor e mau-patrão, enquanto o mercado e a livre iniciativa (o empresariado, a burguesia) no mínimo ficaram ao abrigo da contundência dos que lutam por mais democracia e até mesmo por melhores condições sociais de existência.

Mais ainda, a luta por melhores salários e mais garantias sociais no passado veio embebida nas práticas populistas (dos partidos trabalhistas, peronistas, apristas e até mesmo do PRI), com o conhecido *trade-off* entre mais vantagens sociais para uns e mais poder para outros (vinculados às elites). Em contraposição, a idéia atual de "progresso com racionalidade" não poupa sequer essa "dimensão social populista" — e corporativista — da esquerda latino-americana.

Isto não quer dizer que a social-democracia emergente na América Latina deva aceitar passivamente este desengonço da história: estou me referindo à ideologia e não aos processos reais. Qualquer proposta efetiva de mudança deve começar por fazer a crítica da ideologia. Mas esta, sabidamente, aponta para o real, embora deformando-o.

As perspectivas da social-democracia na América Latina só ficarão mais nítidas se situarmos o quadro no qual se dá hoje a pugna político-doutrinária. É preciso reconhecer que a tradição social-democrática de basear sua força na crítica às desigualdades provocadas pelo mercado (isto é, pela livre exploração da força de trabalho e pela acumulação de capitais), que devem ser corrigidas por políticas sociais e fiscais, esbarra com a vaga do neoliberalismo triunfante.

Diante deste quadro, não basta reafirmar valores sem criticar o que foi o "progressismo" latino-americano do passado. Para que se possa re- por o papel do Estado e substituir a tese liberal do "Estado mínimo" pela do "Estado socialmente necessário", é preciso criticar o "Estado como ele realmente é" e, deste ângulo, aceitar algumas críticas do liberalismo e mostrar, ao mesmo tempo, suas limitações e distorções.

De igual modo, para defender o ponto de vista dos trabalhadores e dos assalariados é preciso dois cuidados iniciais: restringir o corporativismo e não descuidar da produção (da eficiência, da produtividade, da necessária ligação entre distribuição e produção).

Essa preocupação diferencia a social-democracia nas condições latino-americanas tanto da européia quanto do populismo preexistente. Com efeito, no caso da América Latina a distribuição da renda via pressão corporativa tem efeitos muito mais negativos do que o ocorrido na Europa. A crítica thatcheriana ao *Welfare State* e a crise de alguns governos social-democráticos da Europa<sup>12</sup> têm a ver com o peso das garantias so-

(12) Oyen, E. *Comparing Welfare States and Their Futures*. Aldershot, Gower Publishing Company Limited, 1986.

ciais e dos fundos de bem-estar social sobre o conjunto da sociedade e da economia. O corporativismo e mesmo o trade-unionismo podem ter levado algumas economias européias a dificuldades na competição econômica mundial e à perda na corrida por maiores níveis de produtividade. Dificilmente, entretanto, as vantagens relativas de algum grupo social de assalariados terão significado perdas para outro grupo de assalariados.

Na América Latina, ao contrário, dadas as enormes desigualdades não só entre ricos e pobres, entre capitalistas e assalariados, mas entre os setores sociais organizados (que incluem segmentos importantes das classes trabalhadoras e das classes médias) e setores não organizados (não só "marginais" à produção, mas *idem ibidem* das classes trabalhadoras e médias), as pressões corporativas constituem empecilhos para a *universalização* das conquistas sociais. É assim com o salário, com a Previdência, com os benefícios de aposentadoria, com o acesso à educação e à saúde etc.

Sobre os ombros da social-democracia latino-americana recai portanto a difícil tarefa de distinguir-se do populismo-corporativista, em nome da universalização das vantagens sociais, sem se transformar em obstáculo para avanços efetivos que alguns setores podem e devem obter. A direita liberal critica toda e qualquer reivindicação por ser *parcial* e benéfica apenas a alguns setores. Por isso, prefere a luta "no mercado" que, sem as distorções da política e do Estado, asseguraria igualdade a longo prazo (que, no caso da América Latina, é quase sempre a igualdade de não possuir...). Os populistas aceitam como válida qualquer demanda de *los de abajo* e não se perguntam sobre seus efeitos de médio prazo para a sociedade. A social-democracia há de se opor à direita liberal e aos populistas com distintos argumentos, mas com igual firmeza.

Mencionei a questão da produção. Dificilmente esta questão terá permeado os debates da social-democracia européia com a ênfase que ganha nas discussões latino-americanas. Herdeiros da filosofia do progresso e da razão, os esquerdistas latino-americanos tiveram e têm que haver-se com a questão do "desenvolvimento", portanto, da produção, como requisito para o bem-estar social. E assim foi durante o auge do pensamento "estrutural-desenvolvimentista", desde a II Grande Guerra Mundial até a crise do autoritarismo contemporâneo.

Essa idéia-força, entretanto, está sob ataque. Por um lado porque o novo liberalismo procura tirar de cena a preocupação com o desenvolvimento enquanto processo social global: a multiplicidade de ações livres — sem a inibição do Estado regulador e produtor — criaria, por si, a prosperidade. É de novo "a mão invisível". Com isso, diminuem-se as preocupações "cepalinas" com o planejamento como alavanca para uma política de investimento e crescimento econômico.

Por outro lado, e novamente tem-se o efeito do inesperado e não do perverso, junto com a valorização da "sociedade civil" — e dos direitos do homem — emergiu na cena latino-americana um novo ingrediente: o novo pensamento social católico. Este novo pensamento cristão (que vai desde a Teologia da Libertação até o distributivismo pouco interessa-

do na prosperidade capitalista), se tem sido de incrível valia para disseminar a consciência dos direitos e o ânimo da reivindicação autônoma (frente ao Estado e às lideranças tradicionais), tem também minimizado a produção em benefício da distribuição.

É inegável o efeito positivo, liberador mesmo, como o nome indica, da Teologia da Libertação sobre as massas oprimidas da América Latina. De igual modo, a recuperação da *dimensão ética* na vida e na política (sem que se tenha passado por Bernstein...) constitui contribuição fundamental para o pensamento e para a prática política da esquerda latino-americana. A crítica às teorias instrumentalistas, de que os fins justificam os meios, e à alienação torna a Teologia da Libertação parte constitutiva da herança contemporânea do progressismo latino-americano.

Mas, junto com estes aspectos positivos, há elementos na crítica que o socialismo católico faz à idéia de riqueza que contêm grãos de regressismo. É como se o reacionarismo cristão do escritor Gustavo Corção quisesse moldar um mundo de pequenos produtores independentes, de riquezas e oportunidades iguais, pouco propensos à larga escala na produção e na acumulação. Essa dificuldade da utopia igualitária de base cristã (pré-capitalista) freqüentemente minimiza os aspectos racionalizadores da acumulação, da produtividade, do investimento planejado, em benefício da distribuição pura e simples.

É como se houvesse a crença ingênua de que a riqueza existente dá para todos, bastando, portanto, aplicar princípios de justiça social para que se logre a felicidade do povo.

Não é, entretanto, de forma direta que esse aspecto do distributivismo cristão constitui desafio a ser enfrentado pela social-democracia. Ele vem mesclado com duas forças contrárias, mas complementares: o populismo e o patrimonialismo estatal. É claro que o socialismo cristão em si se opõe ao populismo, pois este é, no geral, alienante e não valoriza a reivindicação autônoma e organizada das classes populares. E o mesmo se diga sobre a política de favores, o clientelismo e o corporativismo vigentes nas estruturas estatais. Mas em um ponto convergem: ao tenderem a dizer *sim* a todas as demandas populares, em geral justas em sociedades tão carentes e desiguais como as latino-americanas.

A social-democracia volta a enfrentar aqui o ponto mencionado anteriormente. Ela precisa opor-se, em nome do crescimento econômico e da racionalidade a médio prazo, as demandas que, por justas que sejam, criem situações que impeçam no futuro a continuidade dos benefícios que se desejam. Esta é outra dimensão da contradição já abordada entre vantagens para um grupo específico e universalização dos benefícios. Só que neste caso não se trata apenas de uma vantagem corporativa. Medidas ge-rais em si justas (por exemplo, aumentos salariais) podem não ser sustentáveis no decorrer do tempo, e (ou) podem tirar mais no futuro do que concedem, como benefício, no presente.

Vou além: na situação de pobreza e de desigualdade existente na América Latina, se a social-democracia não for capaz de juntar estes dois

termos, o da prosperidade necessária com o da distribuição de renda, terá fracassado. É essa postura de crítica ao estilo atual do desenvolvimento mas de responsabilidade frente às necessidades de acumulação e de crescimento econômico, e sobretudo de ser uma força moral e coercitiva em favor da redistribuição da renda e das políticas de bem-estar social, que distinguirá a social-democracia latino-americana tanto do populismo como do nacional-estatismo e do liberalismo renovado.

## **Desafios da social-democracia**

### *a) Social-democracia e Estado*

Sobra dizer o que todos sabem e eu já repeti neste trabalho mais de um vez: a social-democracia, por mais que seja "*aggiornata*", não concorda com a idéia-força do liberalismo de que o mercado, por si, é o instrumento por excelência para produzir as melhores oportunidades de alocação de recursos e de que a política de rendas é subproduto do *laissez-faire*. Acho mesmo que é falacioso o dilema estatal x privado. A questão não é tão simples como a de devolver ao setor privado — à livre iniciativa — porções do Estado; nem é tampouco a de "estatizar" cada vez mais a economia e a sociedade.

A verdadeira questão para o social-democrata contemporâneo reside em saber como aumentar a competitividade (que leva ao incremento da produtividade e à racionalização das atividades econômicas) e como tornar cada vez mais *públicas* as decisões de investimento e as que afetam o consumo. Isto é, como torná-las transparentes e controláveis pela sociedade — pelos consumidores, produtores, gestores, trabalhadores, opinião em geral — e não somente pelas burocracias (do Estado ou das empresas).

Não obstante, nas condições prevalecentes na América Latina, quando a dívida externa e a inflação corroeram a capacidade de acumulação dos Estados nacionais, a palavra de ordem "modernizadora" tem sido: "privatizemos o Estado". Especialmente, há fortes pressões para privatizar o setor produtivo estatal.

Qualquer análise objetiva, diante dessa situação, começa por distinguir no setor produtivo estatal as empresas que, pelo conhecido mecanismo de "socialização das perdas", foram repassadas aos governos porque estavam insolventes. Nesses casos a opção não é entre manter tais empresas nas mãos do Estado ou "privatizá-las". É saber se elas têm sentido econômico ou se devem ser fechadas. Se ainda forem úteis e competitivas, por que não reprivatizá-las?

Isto não quer dizer que o Estado deixe de atuar em áreas de fomento, através de bancos públicos, ou em áreas estratégicas e pioneiras, em-

bora produtivas e lucrativas. Entretanto existem empresas que, no passado, tornaram-se estatais simplesmente porque não havia escala de acumulação de capitais em mãos privadas para enfrentar seu financiamento. Trata-se, em geral, de empresas que têm um tempo de maturação longo para render frutos. Muitas delas constituíram marcos na luta pelo desenvolvimento econômico e possuem forte valor simbólico. Nestes casos a reação da social-democracia deve ser pragmática: existem, realmente, capitais privados que desejem e possam investir na compra dessas empresas? Se existirem, a privatização deverá ser feita à luz dos interesses públicos, não só com a utilização de critérios de mercado para sua venda, mas sobretudo assegurando-se que elas vão funcionar em regime de concorrência e não como monopólios privados. Se o forem serão cartórios empresariais, socialmente tão ou mais daninhos do que os monopólios estatais. Mais ainda, na política social-democrática os elementos simbólicos da luta pelo desenvolvimento econômico não podem ser tratados como irrelevantes. Em geral as empresas de petróleo, algumas siderúrgicas e outras mais possuem tal conotação simbólica que o custo/benefício político-econômico de sua privatização é negativo.

Toquei de passagem em um dos critérios essenciais da discussão sobre a modernidade da política social-democrática: a defesa da competitividade. A questão da dicotomia estatal-privado posta em termos realistas é outra: o interesse público requer que a economia se baseie em empresas competitivas, capazes de absorver a tecnologia moderna, para que seus efeitos sejam positivos para a sociedade. A questão torna-se clara quando a concorrência força a absorção dos resultados do progresso técnico na produção, aumentando a produtividade. Sem esse incremento a pugna entre investimento e consumo, capital e trabalho, torna-se imanejável, como em um jogo de soma zero no qual se um ganha, outro perde.

A social-democracia desloca, portanto, o eixo da opção entre estatal ou privado do plano ideológico (o privado seria sempre bom e o Estado sempre mau na economia) para um plano objetivo: importantes são as *condições* que devem ser criadas para o funcionamento da economia. A gestão predadora, patrimonialista, e a corrupção podem existir no setor estatal ou no privado. Em ambos são condenáveis. O mercado competitivo é o antídoto para esses males.

Não é fácil, contudo, vencer por um lado o neoliberalismo que condena qualquer gestão pública e, por outro, o nacional-estatismo, que confunde os interesses do país e do povo com a manutenção de empresas nas mãos do Estado, mesmo quando ineficientes e sustentadas pelo Tesouro, isto é, por todos os que pagam impostos.

Uma última palavra sobre a questão do Estado vista do ângulo da social-democracia. É certo que na Europa tanto houve governos social-democratas que privatizaram (Felipe Gonzales, na Espanha) ou que raramente estatizaram (como na Suécia) como houve os que nacionalizaram empresas produtivas e mesmo intermediárias financeiras — os bancos —, como os trabalhistas ingleses e os socialistas franceses (sendo que estes,

em alguns casos, reprivatizaram). Tudo isso mostra que essa questão não é definidora da qualidade social-democrática da gestão pública.

Inaceitável é a "privatização" do Estado, que na América Latina ocorre em grandes proporções. Isto é, através de alianças — que em outras circunstâncias eu chamei de "anéis burocráticos" — partes da burocracia estatal, tanto do setor produtivo como da própria administração direta, são "enfeudadas" a interesses privados. Muitas das empresas estatais são deficitárias porque obedecem a uma política de preços (no caso do aço, por exemplo) que beneficia o setor privado que consome seus produtos. As interligações entre a burocracia estatal e o interesse privado são enormes e freqüentemente fazem-se em detrimento do interesse público.

De igual modo, mesmo serviços essencialmente públicos, de educação, saúde, transporte etc. acabam por agasalhar em suas decisões de gasto interesses privados escusos. Em algumas áreas a complacência, o concubinato mesmo entre a gestão estatal e o interesse privado é simplesmente escandaloso.

Neste caso, de que vale "privatizar"? Trata-se, antes, de aumentar o controle democrático sobre a gestão estatal para torná-la sensível ao interesse público. E é óbvio que há setores do Estado — os ligados ao bem-estar social — cuja função não é *render*, mas é *servir*. E assim devem ser compreendidos e, portanto, mantidos na órbita estatal.

#### *b) Social-democracia e nacionalismo*

Fosse só a questão da polêmica entre estatização ou privatização o ponto nevrálgico da pugna da social-democracia com o "neoliberalismo" e com o nacional-populismo e já haveria espaço para muita distinção e briga política. Mas há outra questão, mais ampla e abrangente do que, pura e simplesmente, a questão do estatismo, que desperta reações valorativas muito fortes: refiro-me ao nacionalismo.

Também neste tema os caminhos percorridos pela esquerda na Europa foram muito distintos daqueles que ela percorre na América Latina. Na Europa o movimento operário nasceu sob a égide do "internacionalismo". A burguesia, sim, era "nacionalista". Foi só depois da Terceira Internacional e da existência de interesses nacionais da União Soviética (apresentados como interesses do proletariado e da revolução) que, por causa da questão do imperialismo, houve uma abertura na esquerda para as bandeiras nacionalistas.

Na América Latina a bandeira nacionalista, se não foi exclusiva da esquerda, abrangia-a em sua quase totalidade. Compreende-se a razão: os movimentos populares e de trabalhadores na América Latina nasceram quase contemporaneamente com as lutas antiimperialistas. Por outro lado, o "progressismo" latino-americano foi quase sempre "desenvolvimentista"



e, portanto, colocou a questão do interesse nacional como questão chave para alcançar a industrialização.

Nem de outro modo poderia ser: para criar empregos e melhorar o nível de vida da população era preciso investir, absorver tecnologia, ampliar o mercado interno, reformar as estruturas arcaicas, sobretudo no campo. Noutros termos, a continuidade do processo de revolução capitalista, no plano econômico e social, pressupunha uma luta em favor do mercado interno e da reversão das economias colonial-exportadoras. Portanto, qualquer que fosse o designativo, pressupunha uma atitude antiimperialista.

Uma vez mais, entretanto, as viradas da história deixaram os ideólogos com as calças curtas. A internacionalização do processo produtivo, a nova divisão internacional do trabalho à base das empresas multinacionais e, em uma palavra, a "globalização da economia" — alcançando agora também os países do Leste — tornaram obsoletas antigas posições. Estas viam no imperialismo ou nos interesses do capital estrangeiro os aliados das economias de base agrária tradicional e o maior obstáculo à industrialização.

As políticas protecionistas foram defendidas pela esquerda e pelo progressismo contra o *laissez-faire* desde o século XVIII, quando a Inglaterra aparecia como a mola da exploração internacional. O guarda-chuva protetor do Estado permitiu, através de políticas tarifárias nas aduanas, que nascessem indústrias locais. Essas eram acusadas pela direita de serem "artificiais"<sup>13</sup>.

Raros foram os argumentos da esquerda que se opuseram ao protecionismo. Talvez a mais notável exceção tenha sido a insistência dos socialistas argentinos, no começo do século, que se opunham a ele em nome dos consumidores: a prosperidade da economia agroexportadora era tanta que os socialistas locais podiam dar-se ao luxo de evitar os duros caminhos da industrialização e podiam falar dos trabalhadores como consumidores.

Mas à parte situações extremas, a América Latina ainda tinha que criar "consumidores". O protecionismo, assim como os fundos de acumulação forçada, foram aceitos pelos progressistas como uma contingência histórica, a mesma contingência que levou os partidos comunistas a propor a aliança entre a burguesia e as massas contra o imperialismo e o latifúndio.

Passaram-se décadas, vários países da América Latina se industrializaram, o empresariado local tornou-se parte do estilo de desenvolvimento que há vinte anos chamei de "dependente-associado", as massas urbanas tornaram-se consumidoras (amplos setores rurais e também urbanos, na verdade, subconsumidores) e boa parte do progressismo latino-americano continua sendo pura e simplesmente protecionista, defensor do mercado interno e adversário do mercado externo.

Também neste caso estamos diante de falsa dicotomia. Dá até vontade de imitar o título do famoso ensaio de Rodolfo Stavenhagen sobre "As Sete Teses Equivocadas do Desenvolvimento" e dar a esta secção o

(13) Ver Luz, Nícia V. *A Luta pela Industrialização do Brasil*. São Paulo, Difusão Européia de Livros. 1961.

título de "as falsas dicotomias". Contemporaneamente, e para isso aponta a social-democracia, o importante não é rechaçar o mercado externo e basear o crescimento da economia no consumo interno, mas é diminuir as diferenças entre como se produz e o que se consome interna e externamente. Na medida em que houver um esforço exportador (para pagar a dívida, por exemplo) baseado na exploração extensiva de mão-de-obra, ou mesmo enquanto se conceber a economia exportadora em termos de plataformas isoladas do consumo interno, está-se sustentando um modelo anacrônico de desenvolvimento que desserve aos interesses da maioria da população.

Mas a "autarquização" da economia e a busca de autonomia completa (ainda que tecnológica) é um valor que tem mais a ver com a "política de grande potência" — tão a gosto dos governos militares — e com um ideal de isolamento que se choca contra a tendência universalizadora da ciência e da produção modernas, do que com o interesse popular.

Quer isso dizer que os social-democratas latino-americanos devam apoiar pura e simplesmente a liberalização ou a abertura das economias nacionais?

Não. Quer apenas dizer que, de novo, o critério da competitividade, da absorção (e produção) de meios tecnológicos que permitam ganhos de produtividade, é a pedra de toque de políticas econômicas que tenham por objetivo aumentar o bem-estar social da população. E esse é o desiderato da social-democracia. Ela reconhece que o esforço de crescimento econômico é condição para o bem-estar social; reconhece que certas práticas protecionistas podem ser úteis para criar condições internas de competitividade; mas ela condena as práticas monopolistas e oligopolistas quando já existem condições internas de acumulação e de competitividade, mesmo que sustentadas em nome da defesa do mercado nacional. Trata-se, portanto, de uma questão de gradação e da escolha de alternativas políticas que, seletivamente, assegurem o que é fundamental: o interesse público. Existe, obviamente, um "interesse nacional" para a social-democracia. Mas ele não vale por si; precisa ser filtrado pelo interesse do povo, pelos interesses públicos.

Os socialistas argentinos do começo do século, que se opunham ao protecionismo, estavam sendo presas ideológicas do *laissez-faire* e, neste sentido, eram anacrônicos. Outra coisa não são, senão anacrônicos, os progressistas atuais quando, sem dar-se conta da transformação das economias locais e da globalização econômica, continuam sustentando que o protecionismo, por si, e a defesa do produto nacional coincidem automaticamente com os interesses gerais do país e dos trabalhadores. Neste caso, tornam-se vítimas do pensamento conservador e são eles — os progressistas — que diante das transformações do real dizem: "Plus ça change, plus c'est la même chose".

É preciso que os social-democratas, sem aderir ao neoliberalismo, discutam, caso a caso, os graus e os modos pelos quais deve dar-se a abertura das economias latino-americanas. E seu critério básico será o da iguala-

lação, nos salários, nas tecnologias e no consumo, entre o setor exportador da produção e o mercado interno. Em qualquer dos dois mercados, a social-democracia não aceita que o preço do progresso seja o aviltamento do valor da mão-de-obra.

*c) Social-democracia e regime democrático*

Na Europa o acesso de partidos social-democráticos ao poder deu-se quando a sociedade já estava, por assim dizer, democratizada. O rápido crescimento do SPD, na Alemanha, dos partidos social-democratas nos países nórdicos, na Bélgica, na Holanda, até a I Grande Guerra Mundial, dava-se à medida que o sufrágio universal era conquistado. No período da entreguerra os social-democratas, se não "conquistam o poder", "exercitam-no", segundo a distinção de Léon Blum. E neste exercício, encontram na idéias de Keynes a chave para a coabitação com a propriedade privada dos meios de produção. "Nacionalizam" o consumo, aumentam os salários, utilizam o instrumental do Estado para a construção do que, depois da II Grande Guerra Mundial, foi a marca registrada da social-democracia europeia, o *Welfare State*.

De alguma forma, os social-democratas adotavam as conquistas do liberalismo e de todos os democratas no plano político para, através da democracia parlamentar, obter melhorias concretas na condição de vida dos trabalhadores, dos assalariados e dos pequenos proprietários em geral.

Deixando de lado a discussão — que foi candente — sobre reforma ou revolução, não restam dúvidas de que o objetivo de melhorar as condições de vida das massas foi sendo alcançado pelos partidos social-democráticos. Mais ainda, depois de experiências totalitárias, como o nazismo — que estendeu sua mancha para muito além da Alemanha —, o franquismo e os diversos autoritarismos que vicejaram a partir dos anos 30, a retomada da democracia fez-se tendo como sustentação, em grande parte, a idéia de que as liberdades trazem também o pão.

Recentemente José Maria Maravall escreveu um ensaio sobre "Valores Democráticos e Prática Política"<sup>14</sup> no qual explica como foi possível enraizar na Espanha uma "cultura democrática". Os socialistas tiveram êxito nesta façanha e conseguiram manter-se como um partido sustentado pela maioria porque melhoraram a vida do povo. Isso ocorreu, entre outras razões, porque reformas sociais foram realizadas (inclusive a democratização da educação), houve desenvolvimento econômico e foram criadas instituições que ampliaram a democracia participativa.

Aliás não foi só na Espanha que se deu este amálgama entre democracia, desenvolvimento econômico e fortalecimento dos partidos social-democráticos. Nos vários países em que a social-democracia teve peso (com sindicatos fortes e ação estatal corretiva) e onde, portanto, foram tomadas medidas redistributivas, foi maior a *taxa de crescimento econômico*

(14) Maravall, J.M. "Valores Democráticos y Prácticas Políticas", *Leviatán* (37):5-24, outono de 1989.

quando comparada com o que ocorreu nos países em que não houve forte presença social-democrática.

Maravall mostra que não só a longo prazo esta tendência é consistente. Mesmo depois da crise dos anos 70, amiúde atribuída ao ultra "welfarismo", que teria diminuído a competitividade das economias, os países com influência social-democrática apresentam indicadores de desempenho econômico mais favoráveis<sup>15</sup>

Deixando de lado a defesa das vantagens da social-democracia europeia, o drama de sua congênere latino-americana é que suas perspectivas renascem com a redemocratização do continente, mas esta se dá no exato momento em que, principalmente na década de 80, o desempenho econômico dos países alcança seus piores índices.

Isso constitui uma dificuldade não só para a social-democracia como para o próprio enraizamento de uma cultura democrática. A frase famosa já citada e atribuída a Vargas ("voto não enche barriga") pode estar-se tornando uma dramática percepção para a massa latino-americana.

Assim, cabe à social-democracia deste continente assumir a democracia como objetivo próprio (valor proposto com ênfase, no passado, apenas pelos liberais) e, ao mesmo tempo, dedicar-se à institucionalização das práticas de liberdade, criando as arenas onde as reformas possam ser decididas e implementadas.

No plano das formas de governo, a social-democracia latino-americana, diante da macrocefalia estatal e da hipertrofia do Executivo, é propensa ao parlamentarismo. A tradição de um Executivo forte, inspirado na democracia americana, degenerou na América Latina. O clientelismo, a fragilidade dos partidos e do Legislativo e a inexistência de um Judiciário independente do Executivo (capaz de contrapor-se ao Presidente e de ser não só o guardião da Constituição como seu intérprete criativo) minaram o presidencialismo. Este acabou abastardado em múltiplas experiências autoritárias, de cunho militar ou civil.

Contudo, a social-democracia não encontrará o compasso da modernidade apenas com a defesa do parlamentarismo. A dimensão de "participação" soma-se à democracia representativa de modo imprescindível. Nesse ponto o pensamento social cristão e o esforço de "conscientização" e organização das demandas populares, levados a cabo pelas "comunidades eclesiais de base", inspiradas pela Teologia da Libertação, desempenham papel importante e construtivo.

A valorização da participação do povo no controle da gestão pública requer, entretanto, mais do que simples palavras de ordem. E é aí que a social-democracia pode e deve distinguir-se de outras correntes políticas, identificadas com ela no objetivo de ampliar as formas de participação. Existem forças políticas ponderáveis de esquerda, e muitas vezes também orientadas pelo pensamento cristão, que reduzem a participação popular ao "movimentismo" e ao "assembleísmo". A enorme força dos chamados movimentos populares — de indiscutível cunho e conseqüências democráticas — muitas vezes não vem ao lado do esforço de construção

(15) Em outro artigo, "Las Razones del Reformismo (democracia y política social)", *Leviatán* (35):27-50, primavera de 1989, Maravall esmiúça a estrutura do gasto público para mostrar que seu nível se manteve nas democracias avançadas mesmo quando os conservadores governaram. Contudo, o "gasto social" a despeito das crises econômicas, expandiu-se bem mais nos países social-democráticos. O artigo de Maravall defende a intervenção do Estado para proteger os direitos inclusive os sociais, dando condição efetiva de igualdade de oportunidades, e mostra que existe amplo campo para políticas reformistas não contraditórias com desenvolvimento econômico. São significativos os dados sobre a "pressão fiscal" como % do PIB nos países europeus. Eles variam de 33,6% na Espanha a 51,9% na Dinamarca, ficando a média da CEE em 42,8%. Basta contrastar esses níveis com os magros 22% do Brasil.

de mecanismos institucionais que permitam a pressão regular das demandas sociais. E é nesta "engenharia político-institucional" que a social-democracia, aceitando as premissas e os objetivos de ampliação das formas participatórias da democracia, deve concentrar-se e, por seu intermédio, diferenciar-se da ação meramente "basista", que caracteriza boa parte do "progressismo popular" latino-americano.

Restaria discutir nesta última secção o carácter que os partidos social-democráticos assumem na América Latina, tanto em termos da base social de sua sustentação como de sua organização. Como este ensaio já está demasiado longo, limito-me a reiterar que, se mesmo no passado e na Europa, a aceitação das regras eleitorais e do sufrágio universal, somada ao encolhimento numérico relativo da classe operária em sentido estrito, mudaram o carácter monoclássista e revolucionário dos partidos social-democratas, com mais forte razão isso ocorre na América Latina.

Com a internacionalização do mercado e a nova revolução industrial, provocada pelo que sinteticamente se pode chamar de *hi-tech* (informática, engenharia genética, robotização, mudança na estrutura da empresa etc), a própria estrutura das sociedades, inclusive na América Latina, sofre súbitas transformações. A social-democracia continua a assumir o ponto de vista da maioria (dos assalariados, dos que defrontam com as "grandes organizações do capital") e corresponde, neste sentido, à esquerda (apesar dos Fukuyama, que surgem a cada vinte anos decretando o fim da história e das ideologias...). Mas não se pretende um movimento monoclássista nem deseja ser o Instrumento Privilegiado da História, partido único capaz de realizar mudanças.

Aceitando o pluralismo partidário, a convergência, em situações dadas, entre o interesse dos produtores, o dos consumidores e o dos trabalhadores — daí seu empenho no aumento da produtividade e no investimento —, a social-democracia continua buscando apoiar-se nas classes trabalhadores e nas classes médias. Mas, sem exclusivismo e, sobretudo, sem assumir a arrogância de se crer depositária do futuro, mesmo porque descre as filosofias da história que imaginam detectar um fio condutor que leva a humanidade a destino predeterminado.

Ainda aqui, ao invés de acreditar na eterna repetição da História (posição conservadora) ou na inevitabilidade da Revolução Salvadora ("utopia nem sempre progressista"), a social-democracia prefere, mais modestamente, acreditar em mudanças progressistas que possam provocar transformações favoráveis às massas.

Fernando Henrique Cardoso é ex-presidente do Cebap. Já publicou nesta revista "Problemas de Mudança Social, outra Vez?" (Nº 16).

---

Novos Estudos  
CEBRAP  
Nº 28, outubro 1990  
pp. 29-49

---