

AMÉRICA LATINA: OS REFLEXOS DA CRISE ATUAL*

Benício V. Schmidt**

Estas notas partem de uma reflexão sobre as implicações sociais, econômicas e políticas da situação de *crise de ajuste*, pela qual passamos neste momento, na América Latina.

Ela é um ponto de partida crucial, dado que o contexto histórico que atravessamos indica uma crise sem precedentes e que, talvez pela primeira vez neste século, esteja envolvendo os povos latino-americanos de forma tão abrangente e dramática. Nesse quadro, não parece ser um exercício trivial examinar as possibilidades de alargamento da experiência de redemocratização, de persistência de movimento a favor da plena institucionalização e da construção de uma cultura política aberta e participante. O confronto entre "crise de governabilidade" e "transição político-institucional" não oferece perspectivas muito otimistas sobre o futuro imediato; como, aliás, vai sendo vulgarizado pelos discursos políticos vigentes.

A situação é muito instável: o período apresenta características peculiares e que têm levado a alguns exercícios de investigação, os quais indicam a necessidade de muita humildade e de muito trabalho conceitual e de construção metodológica. Quem sabe, até o retorno de algumas preocupações antigas. De qualquer forma, também é visível que o tempo histórico parece ter adquirido uma velocidade incontrollável em todo o Mundo, e isso nos afeta em alguma medida, embora sejamos uma parte subordinada desse mundo desenvolvido e hegemônico. Mas este tem efeitos muito grandes sobre nós.

* Palestra proferida na FEE, em 16.05.91, a convite do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos.

** Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Phd em Ciência Política pela Stanford University, em 1979.

É preciso realçar que a situação que vulgarizamos como uma situação de crise na América Latina é peculiar, porque essa crise não é simplesmente um conjunto discreto de sintomas que indicam uma conjuntura de dificuldades. Sem dúvida, os indicadores da última década, a chamada "década perdida", indicam, na perspectiva sociológica pelo menos, que as sociedades latino-americanas entraram num estado em que não se reproduzem mais como sociedades autônomas.

Sob o ponto de vista global, ou mesmo em detalhes, fica visível que, tomados alguns indicadores conhecidos, estes sugerem que as sociedades latino-americanas entraram em uma situação de impasse e que, por si mesmas, nas situações em que se encontram, elas não têm mais possibilidade de se auto-reproduzirem. Os processos são cada vez mais marcados pela integração via marginalidade. No caso da urbanização, é a urbanização pela periferização, por exemplo. Os indicadores econômicos mostram a perda gradativa da renda "per capita" na América Latina; o desinvestimento global, não só do Estado; a perda da renda nacional; e um endividamento crescente.

Para sintetizar essa situação dramática, foi divulgado, há poucas semanas, um texto de Eduardo Bustello (UNICEF) com esta frase ilustrativa: "A América Latina hoje configura, delimita, uma região onde nós temos a maior dívida externa do Mundo, o maior grau de desigualdade social, e as maiores taxas de inflação do mundo conhecido". Essa é, de forma sintética, a nossa situação atual. Ocorre que estamos na terceira fase aguda dessa crise que se instaurou em 1973, com o choque do petróleo, mas o que é interessante sob o ponto de vista político e sociológico é realçar algumas diferenças na postura de blocos de países e os efeitos eventuais que isso possa acarretar. Além do que, é preciso fazer uma incursão por algumas notas que dizem respeito ao funcionamento dos sistemas políticos latino-americanos, especialmente ao comportamento político das grandes massas eleitorais num período em que temos uma coincidência que é paradoxal. No período atual, que é o de maior crise que o subcontinente atravessa no plano da história contemporânea, onde temos um amplo processo de redemocratização formal e política, aquilo que se imaginava como uma convivência pacífica, criativa e esperançosa de democracia e desenvolvimento não se concretizou. Vivenciamos as maiores experiências de crise econômica e social no

momento em que politicamente vamos redemocratizando os nossos países.

Nesse contexto, surgem também fenômenos que, se examinados em conjunto, destacam a particularidade da situação brasileira e, em separado, colocam o Brasil como mais um caso entre outros. Isso se refere especialmente à esfera da representação política. Em termos internacionais, sabemos qual é a situação que atravessamos, sem que seja necessário fazer uma investigação mais detalhada. Parece evidente que, em termos contemporâneos, independentemente da posição que tenhamos de avaliação dessa situação, temos que incluir, nas discussões e na equação política, questões como a *subjetividade* na representação dos direitos da cidadania e o *caráter estável* que adquiriram os processos de mediação de interesses através das classes sociais, cada vez mais diferenciadas e contraditórias. É crescente a diferenciação dos processos sociais e decisórios nas sociedades latino-americanas, e, nesse âmbito, há uma diferença crescente entre as burocracias estatais e as privadas e que são, de certa forma, a origem de impasses que fazem com que os neoliberais e os liberais que propagandeiam o fim da História levem isso em consideração para dizer que, definitivamente, as burocracias estatais estão vencidas no plano de concorrência histórica.

Além disso, questões que eram por nós tomadas como superáveis historicamente, mas que também na América Latina ressurgem com muita força, têm condições de se constituírem em elementos importantes daqui para o futuro. Entre elas está a chamada *questão da nacionalidade*, que, se não afeta tanto o Brasil de modo particular, tem afetado e vai afetar os países como a Bolívia, o Peru e a Argentina. Isso diz respeito a uma relação sempre tensa no subcontinente entre sociedade e Estado. De modo geral, esta não é somente uma questão latino-americana, mas é uma questão universal. Nesse sentido, os antropólogos podem ajudar quando dizem que hoje, no Mundo, se reconhecem 2.500 nações comprovadamente existentes, enquanto no âmbito das Nações Unidas não temos ainda 200 Estados-Nações representados. Esse fato nos coloca diante de um material de alta combustibilidade para alimentar um grande conflito entre Estado e Nação. Por exemplo, a redemocratização recente da Bolívia, que levou ao ressurgimento agudo da questão nacional. Os bolivianos têm hoje representação no Congresso das suas, formalmente, minorias e, socialmente, maiorias. Imaginávamos que essas coisas seriam superáveis pela homogenei-

zação cultural no estilo norte-americano na qual estamos embutidos; ou, então, pelo desenvolvimento econômico, pela possibilidade de unificação nacional. Porém as próprias forças políticas mais avançadas do subcontinente, no caso, as forças que realimentam a democratização boliviana, são as primeiras a aceitar essa diferença como elemento da moderna democracia. Essas são questões que dizem respeito a uma dinâmica que identificávamos como pertencentes ao passado. Existem outras, porém, que são dinâmicas e que identificamos com as tendências futuras.

Nesse sentido, gostaria de dizer que alguns fenômenos de natureza política que acontecem no Brasil hoje, e que estão acontecendo também em outros países da América Latina em geral, são, de certa forma, indicativos da presença de novas relações entre partidos, massas, Estado, sociedade. Fica evidente, por exemplo, que, nesse quadro — que poderíamos dizer que tem sido tratado consistentemente por aqueles autores que falam da modernidade e de seus problemas —, além da persistência e da diferenciação entre as burocracias, da corporativização dos interesses e do Estado, algumas coisas estão começando a acontecer na América Latina, no âmbito do sistema político. São situações e fenômenos que têm ocorrido no Mundo já há mais tempo. Assim, por exemplo, as eleições brasileiras, nessa perspectiva, são muito semelhantes às eleições presidenciais de outros países latino-americanos. Há uma tendência a uma certa homogeneização de comportamento, de mecanismos de influência e de captação da vontade política, de organização ou desorganização da vontade política e que, de qualquer maneira, cria um contexto novo no relacionamento entre estados e massas e, principalmente, um fenômeno que parece contrário as nossas hipóteses antigas.

Imaginávamos que as relações políticas entre Estado/sociedades latino-americanas estariam cada vez mais marcadamente presas à relação entre democracia e partidos políticos fortes. Isso parece não ser verdadeiro, pois cada vez mais se vêem, como tendência, as manifestações, especialmente ao nível dos eventos eleitorais, descolando-se da existência, ou da tradição de partidos políticos, como representantes de bases sociais. Isso é verdade inclusive no Brasil, e há regiões em que isso é um pouco diferente. Acredito que o Rio Grande do Sul, sem dúvida, é uma exceção hoje no panorama nacional. Nesse sentido, poderíamos dizer que há vários brasis em termos políticos. Em certos lugares do Brasil, como o Rio Grande do Sul, é

possível fazer previsão, é possível fazer análise do comportamento eleitoral tendo como referências as bases partidárias. Em diversos outros lugares do País, isso é impossível.

Ainda é destacável nessa independização das relações entre as bases sociais e os partidos políticos o fato de que ela teria como resultante a macropolítica se transformando numa área de "marketing", numa área de tensões entre vários grupos mercadológicos, com potencialidades de manipulação da vontade. Tudo isso entra na América Latina de uma forma homogênea, inclusive com a internacionalização das operações de "marketing". As últimas campanhas presidenciais em alguns países latino-americanos foram feitas por agências brasileiras que empregaram a mesma metodologia de persuasão e não de diagnóstico do comportamento eleitoral. Em alguns casos mais extremos, como o Peru, a Colômbia e, especialmente, a Bolívia, essa intervenção se deu em termos inimagináveis há 10 anos atrás. Não foi só um conjunto de técnicas de investigação, de tendências, de auscultação da opinião pública, mas foi intervenção efetiva na opinião pública, de forma a levar à persuasão: compra de votos, vários mecanismos de criação de fontes de influência no comportamento eleitoral, de expectativas, etc. Isso ocorreu a tal ponto que os candidatos a presidente de vários países latino-americanos, que em espanhol estão sendo chamados de "*Liderazgos informales*", foram criados por agências de publicidade. No próximo "round", no Equador, na Bolívia e no Peru, sem dúvida, é provável que esses candidatos venham a ser, se não os vencedores, os favoritos novamente.

A análise, nesse momento, deve incorporar outras variáveis, que são típicas da época: a urbanização; a grande mobilização da opinião pública via meios de comunicação; o efeito demonstração de padrões de consumo, que, mesmo não viabilizados concretamente, são referências culturais. Nesse âmbito, criam-se, sem dúvida nenhuma, por uma via que suspeitamente não é democrática no sentido clássico da palavra, as bases de uma cultura política que tende a se desenvolver em certas tendências previsíveis. Nessas tendências, o papel dos partidos políticos ou é redefinido, redimensionado, recapitulado, ou não vai mais ser feito pelos partidos políticos, embora os sistemas ampliem seu grau de participação, a sua consulta eleitoral, o seu caráter plebiscitário e até aperfeiçoem os institutos. Se a Constituição brasileira, por exemplo, for levada a efeito

em toda a sua capacidade, teríamos muitas consultas plebiscitárias daqui para o futuro e não somente aquela sobre a política nuclear. Inclusive, fazem-se projetos em alguns lugares do País, para colocar alguns programas de natureza pública sob a égide dos plebiscitos e dos referendos, como as políticas que dizem respeito ao ordenamento territorial. São coisas que, eventualmente, serão viabilizadas. Mas mesmo com mecanismos tão democráticos, que foram resultados de lutas muito persistentes e muito dolorosas por parte dos setores parlamentares mais progressistas e democráticos do último episódio constitucional, ainda assim, isso deverá conviver num contexto onde algumas bases, alguns supostos constitucionais de agregação da vontade, não vão estar mais presentes. É ilustrativo o papel relevante que se supunha que os partidos políticos deveriam ter.

Agora, é importante colocar alguns problemas: primeiro, a visão dessas tendências e a previsão de o que isso vai acarretar; segundo, aqueles que estão mais próximos aos ideais de que a participação deve ser conduzida ou de que os partidos políticos devem ser os grandes referentes desse campo de ação devem se preocupar em redefinir o papel de seus partidos, repensar a posição do partido político nesse contexto. Alguns autores mais pessimistas, como Adam Przeworski, têm escrito a respeito desse fenômeno nos EUA, onde as últimas eleições presidenciais mostraram um grau de abstenção altíssimo, fazendo com que as maiores eleições dos EUA, dos últimos 25 anos, sejam cada vez mais demonstrações de absenteísmo. Os partidos, nesse contexto, ficam cada vez mais parecidos com o sistema político, que é muito monolítico, no sentido de que são vários partidos formais e que são consistentemente um partido só com feições regionais. Adam Przeworski diz que a realização do projeto burguês dos Estados Unidos poderá passar, eventualmente, por uma "democracia sem povo", o que significa, na verdade, um totalitarismo com feições aparentemente democráticas. Se isso é correto por causa das tendências possíveis dos Estados Unidos, o que não pensar da América Latina? Isso é, portanto, um problema a ser pensado e repensado. Aqueles que tinham esperança e pensavam que iam se sentir confortáveis com a redemocratização podem começar a ficar preocupados, porque o futuro não é necessariamente aquilo que imaginávamos há pouco tempo atrás.

De outro lado, existe um outro conteúdo que considero cada vez mais importante e que vai marcando a discussão:

é uma influência dos centros hegemônicos, que, de qualquer forma, também para nós, apresenta algumas indicações de mudança e diz respeito ao "Estado de bem-estar social" (Social Welfare State).

Os autores que tratam da evolução da crise internacional, tendo como referente os países centrais, examinam cada vez mais persistentemente essa situação de crise a partir das perspectivas do "Estado de bem-estar", ou seja, a partir da perspectiva de um fordismo globalizado, que passou a ser um referente necessário para todo o comportamento das sociedades do mundo ocidental desenvolvido, passando mesmo a ser um componente importante da política asiática, na medida em que os "tigres", e especialmente o Japão, vão evoluindo.

Com a crise, vão se criando novos problemas, seja de natureza demográfica, seja social, e é visível a necessidade que nossas culturas políticas vão enfrentar no sentido de absorver essa problemática de uma forma cada vez mais consistente. Nesse ponto, temos que fazer referência à situação atual no que se refere às crises, ver como os ciclos das crises afetam os países centrais, porque elas têm enormes consequências sobre a nossa realidade, especialmente a situação dos Estados Unidos como determinante da nossa posição. Temos que relacionar esse fato com as posturas desses países centrais frente a essa crise que afeta as sociedades centrais como um todo, e, nesse aspecto, é importante considerar a distinção que se faz na literatura entre países estilo EUA e Inglaterra e os demais, como França, Itália, Alemanha, Japão, Suécia ou Escandinávia, pois essas diferenças são, de um modo geral, cada vez mais úteis, cada vez mais heurísticas, cada vez mais provocativas.

Comparando com a América Latina, poderíamos fazer uma aproximação: alguns dos nossos países tinham uma orientação política, uma tendência geral das atividades do Estado, uma orientação de cobertura social de acoplamento a políticas de bem-estar social, enquanto outros não apresentavam essas condições. Alguns países aceitaram muito bem a segmentação de países mais oligárquicos e as diferenciações sociais herdadas do colonialismo. O Brasil sempre teve uma visão estratégica da situação no que diz respeito às relações Estado/sociedade. Formulou sempre políticas de bem-estar social, mesmo que elas não tivessem bases concretas de efetivação, sendo que isso ocorreu, no

nosso caso, pelo menos desde os idos dos anos 30. No caso da Argentina e do Chile, isso também é visível.

Ocorre que, ao longo dos últimos anos, os países centrais, especialmente a Inglaterra e os EUA, ao enfrentarem a crise de seu último ciclo, desmobilizaram, desmantelaram os mecanismos de proteção social, onde há retrocesso visível. A proteção baixou a níveis nunca imagináveis, a ponto de se afirmar que, hoje, cerca de um terço dos trabalhadores do setor formal dos EUA não têm acesso a nenhuma forma de proteção social, fato inimaginado pelas metas de bem-estar. Alguns autores dizem que esse é um elemento decisivo para demarcar as possibilidades, ou não, de uma democracia ampliada nos EUA.

Da mesma forma, os países latino-americanos também vão desmantelando suas agências e políticas de proteção social, redefinindo essas políticas relativas a quadros históricos que pensávamos já superados. Por exemplo, o Governo brasileiro vai redefinindo essas posições e concentrando os mecanismos de atendimento a algumas dessas políticas. O sistema era ligado ao clientelismo oligárquico da época das décadas de 40 e 50, onde certos aparatos do Governo passaram a ser o que eram os grandes "coronéis coletivos". O Estado aparece como "capitalista coletivo" paralelamente com o "coronel coletivo", especialmente em algumas regiões do Brasil. Isso é tomado como um modelo de gerência da gestão política, como orientação, como tendência geral. A crise, assim como nos países centrais, tem sido enfrentada, fundamentalmente, por um regresso à proteção social. A Argentina, hoje, está com os seus aparelhos na área quase completamente desmantelados e encontra uma grande saída na privatização das políticas sociais, questão em que o Chile é um exemplo cristalino do que se deseja para a América Latina em termos de privatização desse circuito de produção de bens e de serviços públicos e de proteção social. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que o taylorismo começou a entrar em crise nos países centrais quando a competitividade baixou, quando a lucratividade baixou, quando o desemprego aumentou, e assim por diante. A crise do "Welfare State" é contemporânea disso. O que tem acontecido nos países latino-americanos que enfrentam as decorrências dessa crise internacional é que eles têm vivido esses outros processos de modo muito mais acelerado do que os países centrais, porque aqui, de novo, tudo se dá ao mesmo tempo.

Assim, temos uma crise econômica fundamental e um processo de redemocratização, que é paradoxal no sentido das velhas equações em que aliávamos democracia com desenvolvimento econômico. Temos que observar as medidas que vêm do centro, que são medidas tomadas como alternativas à crise e que dizem respeito ao desmantelamento do bem-estar social, de proteção, de ordenamento do território, de planejamento central, e, ao mesmo tempo, nos encontramos sob a influência de cultura política estranha, de uma cultura política na qual nós não temos uma experiência histórica marcante. Estamos entrando nela de forma abrupta, com uma sociedade altamente desequilibrada.

A revisão dessa situação nos obriga a invocar estudos de várias áreas e a apreender os mecanismos pelos quais os países centrais têm enfrentado a crise a partir da situação econômica, com implicações sociais muito grandes, e isso permitirá entender como essa transição política convive com uma crise de governabilidade e com uma crise econômica e social sem precedentes. Nesse sentido, a crise de governabilidade tem muito a ver com a mudança que houve com o desmantelamento do Estado, o que, no nosso caso, se deu desde o início do Governo Sarney em especial. O desmanche do Estado — que é um fenômeno que atinge diferencialmente os vários países latino-americanos, mesmo porque alguns deles não tinham um aparato estatal parecido, do tamanho do brasileiro — tem acarretado operações que resultam em processos absolutamente regressivos no que diz respeito à proteção social, bem como às possibilidades de que essas sociedades se reproduzam de forma minimamente autônoma.

Em termos das análises comparadas, acredito que o exame desses regressos ao nível da proteção social nos países centrais tem muito a ver com a forma como nós vamos, também, desmantelando nossos aparatos dentro da América Latina. Sem dúvida, a partir disso, fica mais ou menos fácil afirmar que, se não houver uma reação, antes de mais nada, em termos democráticos, que busque maior representatividade e eficiência, estaremos com muitas dificuldades para formular hipóteses sobre a continuidade do processo de redemocratização. Se Adam Przeworski, por exemplo, fala de forma pessimista a respeito dos EUA, daqui para o futuro imediato, se essa situação persistir, imaginem o que diríamos sobre o Brasil, onde estamos convivendo com todos esses problemas ao mesmo tempo?

Para concluir, acredito que, quanto às tendências gerais dessas políticas, que são redefinições e que implicam muitas mudanças principalmente daqui para o futuro, algumas coisas podemos apreender. Existem ainda grandes diferenças entre os países latino-americanos quanto a tais condições, que são determinadas exatamente pelo desenvolvimento passado desses aparatos de proteção ou de representação política, ou seja, que dizem respeito fundamentalmente à história política. De qualquer maneira, o que é notável é que essas forças e tendências, que poderíamos definir como uma nova cultura política emergente, vão homogeneizar os processos de representação política no subcontinente. Tais forças estão criando problemas de tamanha ordem que, a partir deles, podemos afirmar o seguinte: o conhecimento do passado, nesse aspecto, ajuda muito pouco a explicar o futuro. E esse é um desafio fundamentalmente conceitual, metodológico e muito sério sob o ponto de vista intelectual. As expressões e as resultantes disso são distintas, dependendo do tipo de intervenção que houve a respeito desses contextos, de forças que são o "marketing" político, as novas socializações, os meios de comunicação, cada vez mais integradas, não só através de propriedade, mas pela tendência da cultura que expandem e que homogeneizam.

Por outro lado, acredito também que tendências presentes no mercado internacional, no plano intelectual, são demonstrações de como se segmentam as sociedades modernas ou contemporâneas, sendo que, tal segmentação, especialmente no mercado de trabalho, está cada vez mais visível. Isso tem causado uma certa naturalização de diferenças que não aceitaríamos há 10 anos, nem sob o ponto de vista ético nem intelectual. Essas diferenças são aceitas, são naturalizadas como inevitáveis, no sentido de que só assim é possível a sobrevivência dessa sociedade. Por exemplo, sempre mais se aceitam o desassalariamento da massa de trabalho pela sociedade e o trabalho informal. A UNICEF possui documentos que representam hoje pontos de referência, onde é caracterizado o "desenvolvimento com face humana", nos quais é aceito, fundamentalmente, o trabalho informal como uma decorrência inevitável da História, uma dimensão insuperável neste momento. Esses são problemas muito graves não só para os economistas, como para os demais cientistas sociais e, principalmente, para os políticos, porque contêm implicações éticas, morais e políticas muito sérias, pois estamos aceitando o fato de que a sociedade

de classes é definitivamente incompleta e de que, no nosso caso, não será possível contemplá-la, universalizá-la. Assim, portanto, nem o capitalismo mais vulgar poderá estabelecer-se com bases firmes nessa sociedade. É evidente que os liberais têm mais conforto e mais tranqüilidade, porque eles esperam que isso se realize pela universalização do mercado, mesmo que seja pela derrocada do Estado.

O mercado tomará conta, o Estado terá resolvido sua crise e a sociedade estará representada. Como sabemos que nada disso é verdadeiro como tendência única e exclusiva, uma vez que são forças que conduzem o mercado com tensões muito grandes, esse fato coloca problemas que são, alguns, antigos, mas outros que me parecem, sem dúvida, muito novos.

Sob o ponto de vista político, parece-me fundamental a questão da representação. Nesse aspecto, é importante refletir sobre a existência de alguns fenômenos — tipo eleição do Presidente Collor de Mello à Presidência da República — e sobre o seu significado, não como resultante, mas como montagem de aparato que surpreendeu o Brasil e que desorganizou politicamente o País de uma forma global. Não é mais possível fazer qualquer previsão sobre o comportamento das oligarquias regionais, porque tudo depende de cada momento. O Estado foi obrigado a ser mais flexível ao invés de se retirar da arena política. Foi desorganizado o mundo da representação parlamentar, e ninguém mais sabe quem é seu aliado: cada momento é o momento de nova negociação, criando uma pressão brutal sobre as instituições políticas, especialmente sobre os partidos, a Câmara e o Senado. Se antes havia um consenso neste País de que a Câmara e o Senado eram instituições relativamente impotentes para virtualizar a representação política e para trazer eficiência, igualdade, clarividência e transparência para a representação, hoje, a partir das eleições presidenciais, isso é mais do que evidente.

O grave disso é que, entre outras coisas, os representantes populares, eleitos democraticamente, não vão poder atingir a eficiência da representação que o seu papel exigia. Torna-se necessária a redefinição do papel dos partidos políticos, pois, com raras exceções no País, os partidos políticos foram absolutamente desorganizados, perderam a sua referência. Não é que tenham se modernizado, eles ficaram anônimos, diriam os sociólogos mais ortodoxos. Tal situação é problemática numa perspectiva de democratização, porque restam as questões: qual é o instrumento