

ISSN 0101-708X

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

# **G** BOLETIM GOIANO. *de* eografia

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-AMBIENTAIS/GEOGRAFIA

---

VOL. 17 - N.º 1 - JAN./JUN. 1997

# A BUSCA DE MUNDOS POSSÍVEIS: DEMOCRACIA E REFORMAS NO BRASIL

Cyro Lisita\*  
Denise Paiva Ferreira\*\*

## RESUMO

O artigo examina o desafio para o Brasil dos anos noventa: conduzir a reforma do Estado e consolidar a democracia. Argumenta-se também que a transição para a democracia favoreceu as mudanças institucionais e postergou a solução da crise do Estado.

---

**UNITERMOS:** Democracia/Reformas/Transição.

---

Após um longo processo de transição política rumo ao reestabelecimento do regime democrático,<sup>1</sup> o Brasil dos anos 90 se defronta com o árduo desafio de fazer as chamadas reformas, equacioná-las com maior equidade e, além disso, retomar o desenvolvimento econômico. Estas tarefas e/ou desafios, aliás, não se colocam apenas para o Brasil mas para todas as chamadas *novas democracias* (Weffort, 1992).

Com efeito, se os anos 80 foram a década da democratização tanto na América Latina quanto no Leste Europeu, a agenda política dos anos 90 tem sido preenchida pela necessidade de se demonstrar que o regime

---

\* Doutor em Sociologia Política (EHESS-Paris), Pesquisador do CNPq, Professor do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais (IESA-UFG).

\*\* Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás e doutoranda em Ciência Política na USP.

democrático se traduz em diferenças em matéria de bem-estar, sob pena de haver um esvaziamento em seu conteúdo e legitimidade.

A discussão acima adquire maior importância quando se afirma que as reformas incluem medidas como estabilização econômica ajustamento estrutural e privatizações,<sup>2</sup> que, embora fundamentais no sentido da modernização e incorporação das *novas democracias* às mudanças econômicas e tecnológicas do capitalismo – aos processos de liberalização e globalização<sup>3</sup> dos mercados – implicam um elevado custo social. Este trabalho visa fazer uma discussão das questões acima delineadas no que concerne ao Brasil.

Estas medidas, tradicionalmente, têm feito parte do receituário das instituições financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial entre outras) para as novas democracias. A estabilização consiste em medidas de curto prazo que visam reduzir o ritmo da inflação, o déficit público e o déficit no balanço de pagamentos. O ajustamento estrutural é o conjunto de medidas no sentido de tornar a economia mais competitiva e abrange a reforma fiscal, a liberação de preços e a liberdade de comércio, sendo a mais abrangente.

Quanto às privatizações, elas pressupõem ‘descarregar’ o Estado da responsabilidade de produzir certos bens ou serviços. Dependendo do caráter que estas assumam, o Estado pode conservar graus variáveis de responsabilidade no financiamento ou regulação das empresas e/ou funções privatizadas ou, no limite, renunciar a todo tipo de interferência no respectivo campo de atividade.

Em qualquer caso, as privatizações supõem limitar o alcance e o papel do Estado na gestão de vários setores. Naturalmente a simples transferência de empresas ou serviços ao setor privado não assegura de maneira automática que o mercado ajustará de forma mais eficiente as relações entre empresários, trabalhadores e consumidores/usuários das empresas ou setores privatizados. Uma outra questão que envolve as privatizações é quais os setores/serviços devem ser privatizados e de que maneira.

Portanto, as reformas envolvem movimentos no sentido da desuniversalização de direitos sociais, da desregulamentação econômica e da desestatização produtiva. Este trio tem sido bastante polêmico e tem ocupado grande parte de nossa agenda política, diante de seu enorme

alcance e da complexidade de atores e/ou interesses (na maioria divergentes e conflitantes) que aí se encontram imbricados.

A análise, que se segue, tem como premissa básica que nossa transição política esteve calcada na *normalização institucional*, sendo que esta teve como fio condutor os processos eleitorais a partir de 1974. A questão da crise do Estado e do modelo econômico a ele associado, que contribuiu para a derrocada do regime autoritário, perpassa todo o processo de transição e acaba por se aprofundar durante este período (Sallum, 1995). As tarefas de fazer as reformas e enfrentar a crise do Estado foram postergadas.

O pagamento da chamada *dívida social*, que também se constituiu em um dos motes do processo de transição e esteve presente de maneira contundente nos discursos dos atores políticos que protagonizaram a transição política, não foi efetuado.

Enfim, não houve uma interação entre mudanças político-institucionais e mudanças socioeconômicas. Este fato legou aos anos 90 a missão de realizar as reformas e resgatar a *dívida social*. Este seria, portanto, um débito do processo de transição à brasileira.

## 1. TRANSIÇÃO POLÍTICA, PROCESSOS ELEITORAIS E CRISE DO ESTADO

A transição política no Brasil, que teve seu marco inicial no governo Geisel sob a forma da chamada *política de distensão*, foi sucedida pela abertura política do governo Figueiredo e teve seu desenlace com as eleições presidenciais de 1989.<sup>4</sup>

A partir das eleições de 1974, a oposição representada pelo MDB começa a conquistar fatias cada vez maiores do eleitorado, principalmente nos grandes centros urbanos e nas cidades de porte médio.<sup>5</sup> As eleições começam então a assumir um caráter plebiscitário, polarizando o voto entre ARENA e MDB, partido do governo e de oposição, respectivamente.

A crescente votação no MDB sinalizava o descontentamento da sociedade com o regime. Este contexto levou Lamounier (1985, 1988) a caracterizar o Brasil como um caso de *abertura pela via eleitoral*. Conforme afirma Lamounier (1988), a recuperação dos mecanismos eleitorais funcionou como peça-chave no processo de normalização institucional e era também totalmente compatível com o gradualismo que o grupo dirigente

queria imprimir à liberalização. Somado a estes fatores, a própria oposição se dispôs também a participar deste jogo.

Portanto, a partir de 1974 o processo de normalização institucional<sup>6</sup> foi definido pelo calendário eleitoral. Vejamos: em 1979 não houve eleições, entretanto foi o ano da anistia e do retorno ao pluripartidarismo – frutos da abertura política do governo Figueiredo que então se iniciava; em 1982, reintrodução das eleições diretas para os executivos estaduais; em 1985, retorno das eleições diretas para as prefeituras das capitais e início do governo da chamada Nova República – que marca a volta dos civis à Presidência da República; em 1986, eleição da Assembléia Nacional Constituinte; e, finalmente, em 1989, o reinício do voto direto para as eleições presidenciais.

Em que pese o reordenamento institucional do país levado a cabo durante o período citado acima, é necessário mencionar que as regras do jogo eleitoral eram modificadas a cada eleição, visando privilegiar o partido do governo (a ARENA ou seu sucessor, o PDS), o que ficou conhecido como *casuísmos*.

A possibilidade de se lançar mão destes mecanismos e a alternância entre momentos de recrudescimento e intensificação da repressão – como aquele em que foi editado o AI-5 (Ato Institucional nº 5) – e momentos de relativa liberdade política, como o clima em que se realizaram as eleições de 1974, podem ser explicadas a partir da análise de Linz (1973).

De acordo com Linz, o caso brasileiro se configurou mais em uma *situação autoritária* que propriamente um regime autoritário. As rotinas e os procedimentos de um regime autoritário não chegaram a se institucionalizar, pois havia uma constante mudança nas regras do jogo. A existência desta situação abria um flanco para que o regime se reinstitucionalizasse, isto é, modificasse normas e regras constantemente. A manutenção do calendário eleitoral, o funcionamento do Congresso Nacional e a não-implantação de um sistema estruturado de instituições autoritárias reforçam o argumento de Linz. Com efeito, ainda que o regime tenha se tornado intensamente autoritário em alguns momentos, ele não atingiu o grau de estruturação ocorrido, por exemplo, no Chile e na Argentina.

Não obstante o prosseguimento da transição pela via eleitoral, um outro elemento, que se encontra intrinsecamente ligado à erosão do regime,

não foi tratado no âmbito deste processo, qual seja, a crise do modelo econômico a ele associado e a crise do Estado.

No Brasil, a partir dos anos 30, o Estado se constituiu no pólo organizador e impulsionador do desenvolvimento capitalista, o que se convencionou denominar Estado Desenvolvimentista. Modalidade de Estado que se encontra associada, invariavelmente, às sociedades de desenvolvimento tardio – em relação aos países precursores do capitalismo.

O Estado Desenvolvimentista desempenhou um papel central e estratégico no sentido de estimular a empresa privada a substituir as importações (através de mecanismos protecionistas e subsídios) e teve um papel fundamental no sentido de criar a estrutura básica para o desenvolvimento da indústria através da produção siderúrgica, petrolífera e de energia elétrica.

Na esteira deste desenvolvimento, o país se industrializou e se urbanizou. Esta dinâmica se manteve até o início dos anos 70 (o fim do período chamado *milagre econômico*) – que coincidiu com o início do governo Geisel. De acordo com Sallum (1995), há hoje um amplo consenso de que a afirmação máxima do Estado Desenvolvimentista ocorreu durante o regime autoritário – especialmente no governo Geisel, período no qual se implementou o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). O II PND foi levado a cabo sem que se considerasse o choque do petróleo e usou de forma sistemática o recurso ao endividamento externo para financiar o desenvolvimento e equilibrar o balanço de pagamentos (Fishlow, 1988).

A partir dos anos 70 com o choque do petróleo e a alta da taxa de juros no mercado internacional, as condições da economia brasileira em manter o seu patamar de desenvolvimento tornam-se cada vez mais difíceis. As mudanças no panorama internacional refletiram profundamente na economia nacional. Era um sinal de que o fôlego do Estado Desenvolvimentista começava a se esgotar, entretanto o ajuste e a estabilização da economia foram adiados ou ‘empurrados com a barriga’ nos governos Geisel e Figueiredo (Fishlow, 1988; Sallum, 1995).

As questões acima levantadas são reafirmadas por Sola (1995), quando esta afirma que uma das características que distingue a transição brasileira – em relação aos demais países da região – é que houve uma decisão das elites políticas de reformular o marco legal herdado do regime militar, antes da compleição do ajuste fiscal e da estabilização econômica – antes, portanto, de estabelecidos os contornos da nova ordem econômica.

Assim, a reconstrução da ordem institucional foi priorizada, a reforma e a reorganização do Estado para se enfrentar a crise do Estado Desenvolvimentista e o resgate da *dívida social* foram tarefas não cumpridas. São um *débito* da transição política que se estende até os dias atuais.

## 2. OS ANOS 90 – REFORMAS E DEMOCRACIA: ALGUMAS QUESTÕES

A América Latina dos anos 90 se encontra diante da necessidade de fortalecer a democracia e, por outro lado, fazer as reformas necessárias para que suas economias se integrem às mudanças e às dinâmicas impostas pelo capitalismo. O Brasil não foge à regra de seus vizinhos.

Como já foi demonstrado, a transição brasileira foi eficaz no sentido de promover o reordenamento institucional. A democracia política é hoje uma realidade no país. Entretanto, as reformas e o resgate da dívida social são os *issues* da agenda política desta década. Enfim, é necessário contemporizar a modernização do Estado – no sentido de promover as reformas para nos incorporarmos de maneira efetiva às novas realidades impostas pelo processo de globalização da economia e também para tornar o setor público mais eficiente – e, por outro lado, promover também a democratização do Estado, isto é, ampliar a cidadania, enfrentar o problema da pobreza e das desigualdades sociais extremas (Weffort, 1992).

As reformas, embora necessárias pelos motivos aludidos, acarretam custos sociais bastante elevados. A Argentina talvez seja hoje o exemplo paradigmático desta questão. De acordo com Przeworski (1994), é possível que a longo prazo elas criem o ajustamento dos mercados, gerem estímulos à economia e atendam às exigências de justiça social, porém até lá elas afetam negativamente a vida de amplos setores sociais e estimulam a oposição de importantes forças políticas.

A nosso ver, tal estado de coisas pode comprometer a democracia ou gerar um crescente déficit em sua legitimidade – o que poderia colocar sombras ou dúvidas acerca de seu futuro. O perigo não seria novas intervenções das Forças Armadas, mas que se estabeleça uma democracia de cunho *minimalista*, isto é, que prevaleça apenas seu caráter político, esvaziando seu sentido social. Esta situação poderia abrir também espaços para propostas salvacionistas e/ou autoritárias. Enfim, é imprescindível que

o regime democrático signifique diferença no sentido de maior equidade e melhoria nas condições de vida.

Diante deste quadro é necessário colocar que o encaminhamento das reformas passa necessariamente pelo Estado como ator fundamental na condução/balizamento deste processo. O caminho, pois, não é demolir o Estado, mas redefini-lo.

É necessário enfrentar esta situação sem posições extremadas em qualquer direção do espectro ideológico – à direita ou à esquerda. De acordo com Dias e Aguirre (1993), é cada vez maior o número de visões convergentes no que diz respeito à forma da crise pela qual vem passando o país. No entanto, tais concordâncias quanto ao diagnóstico da crise não implicam, necessariamente, opiniões comuns quanto às medidas a serem tomadas e implementadas.

Boron (1994), ao abordar estas questões, no âmbito da América Latina, afirma que a direita – fiel à sua tradição – escolheu *satanizar* o Estado. A esquerda, em contrapartida, foi colocada na defensiva e continua herdeira de uma certa *estadolatria*, ficando sem política para a conjuntura.

Assim, se por um lado a experiência histórica das sociedades *hiperestatizadas* (Oslak, 1994) demonstrou sua inviabilidade histórica, a utopia do liberalismo extremo também não parece ser a resposta mais eficaz, haja vista os seus efeitos perversos. Aqui, é necessário lembrar e concordar com Hobsbawm (1994) quando este afirma que as *Décadas de crise* demonstraram as limitações de várias políticas da *Era de Ouro*, porém, sem gerar ainda alternativas convincentes.

Portanto, o Estado será fundamental não somente para garantir a justiça, a ordem, a moeda local, para assegurar o equilíbrio no balanço de pagamentos, para fornecer educação, saúde e para produzir bens públicos, como também para *institucionalizar* os mercados. Assim, as reformas passam por uma redefinição das fronteiras entre o domínio público e o privado e também da extensão e natureza da intervenção estatal nos assuntos sociais.

Estamos, portanto, chegando ao limiar do próximo século sem saber que sociedades vão emergir destas *Décadas de crise* – usando novamente a expressão de Hobsbawm – e qual a melhor receita para o seu enfrentamento. As respostas talvez brotem do fruto e dos processos em marcha. Esperamos que estes tragam consigo desenvolvimento econômico e maior equidade, não permanecendo apenas como nosso *wishful thinking*.

## ABSTRACT

This article examines the challenge to Brazil in the 90's to conduct the reform of the state and consolidate democracy. It argues that the transition to democracy in Brazil favoured the institutional changes but delayed the solution of the crisis of the state.

**KEY WORDS:** democracy, reforms, transition.

## NOTAS

- 1 O reestabelecimento do regime democrático contempla a garantia de voto secreto, sufrágio universal, liberdade de organização e associação, liberdade de expressão, eleições regulares e com regras de igualdade entre os contendores. Enfim, regras e instituições que conformam uma definição mínima de democracia representativa. O processo de transição política no Brasil foi mesclando no seu decorrer medidas de liberalização e democratização. Sobre uma distinção entre democratização e liberalização, ver Stepan, A. *Os militares: da Abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- 2 Przeworski, A. *democracia e mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume - Dumará, 1994
- 3 Aqui usaremos uma definição de globalização proposta por Hurrell, A. & Woods, N, (1995), por acreditarmos que esta, além de abrangente, incorpora os elementos de desigualdade entre os Estados e os que estão subjacentes a este processo. De acordo com estes autores: "We might summarise this definition in the following propositions: 1. The observable face of globalisation is an increase in transactions across state boundaries, in part driven by technological change and increasing knowledge, which are mainly developed in large industrialized countries. 2. The impact of these observable changes is conditioned by the different experiences that states have of increased interconnectedness, depending on variations in their political and economic capacities. 3. The new interconnectedness is regulated by rules and institutions formulated and enforced mainly by the most powerful actors in the international political arena (especially states and firms). 4. The benefits of globalisation flow to those states with the greatest capacity to absorb and adapt to the new types of transactions. This capacity includes the domestic political

strength of governments. 5. Increased linkages between societies are affected not just through markets, but also through issues and ideas which give international voice to non-state actors and empower them to be more active in domestic politics (some would refer to this, perhaps exaggeratedly, as the beginnings of a transnational civil society). These transnational linkages can erode the domestic political strength of the government.

- 4 Conforme afirmam O'Donnell e Schmitter (1988), as transições são delimitadas pelo início do processo de dissolução de um regime autoritário e pela investida de alguma forma de democracia (no caso de regimes que caminham nesse sentido, uma vez que a transição pode apontar no sentido de um retorno ao autoritarismo ou a emergência de uma situação revolucionária). Uma outra discussão sobre a transição brasileira, de forma específica, se encontra em: Stepan, A. (Org.) *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- 5 Algumas análises sobre as eleições de 1974 e sobre as eleições durante o regime autoritário se encontram em: Cardoso, F. H. & Lamounier, B. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978; REIS, F. W. (Org.). *Os partidos e o regime: A lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978; Kinzo, M. D. G. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*. São Paulo: Vértice, 1988; Lamounier, B. Apontamentos sobre a questão democrática. In: Rouquié, A. (Org.). *Como renascer as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985. e Lamounier, B. *O "Brasil autoritário" revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura*. In: Stepan, A. op. cit.
- 6 É necessário mencionar que este processo foi permeado por algumas divergências entre setores do próprio regime – a disputa entre a linha dura e os castelistas –, não havendo unanimidade no apoio à estratégia de distensão/abertura. Sobre os militares ver Stepan, A. *Os militares: da Abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Outro fator que deve ser mencionado é que a partir do final dos anos 70 a sociedade civil começa a se mobilizar e a se organizar de forma cada vez mais intensa. O ponto culminante deste processo é o movimento das Diretas Já. Há toda uma literatura que analisa e discute estes acontecimentos. Ver, entre outros, Singer, P. *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980; Sader, E. *Quando novos personagens*

*entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988; Almeida, M. H. T. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. Petrópolis: Vozes, 1984.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORON, A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Reformas econômicas em tempos anormais. *Revista USP*, v. 17, 1993.
- DIAS, G. L. da S. e AGUIRRE, B. Crise político-econômica: as raízes do impasse. In: SOLA, L. (Org.). *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- FISHLOW, A. Uma história de dois presidentes: a economia política da gestão da crise. In: STEPAN, A. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- HIRSCHMAN, A. A economia política do desenvolvimento latino-americano: sete exercícios de retrospectiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 1, 1997.
- HOBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HURRELL, A., WOODS, N. Globalisation and inequality. *Journal of International Studies*. (London), v. 24, n. 3, 1995.
- LAMOUNIER, B. O "Brasil autoritário" revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- \_\_\_\_\_. Apontamentos sobre a questão democrática brasileira. In: ROUQUIÉ, A. (Org.). *Como renascer as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- MALLOY, J. Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais. In: SOLA, L. (Org.). *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- OSLAK, O. Estado y sociedad: las nuevas fronteras. In: KILSBURG, B. (Org.). *El rediseño del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- PRZEWORSKI, A. *Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

- SADER, E. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- SALLUM Jr., B. Transição política e crise do Estado. In: SOLA, L. (Org.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp, 1995.
- SOLA, L. Estado, transformação econômica e democratização no Brasil. In: *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- \_\_\_\_\_. Limites políticos ao choque heterodoxo no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 9, v. 5, 1989.
- TORRE, J. C. América Latina: O governo da democracia em tempos difíceis. In: SOLA, L. (Org.). *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- \_\_\_\_\_. O encaminhamento político das reformas. *Lua Nova*, n. 37, 1996.
- WEFFORT, F. *Qual democracia ?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

