

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA (I)

Antônio Octavio Cintra

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política,
História e Relações Internacionais

ESTUDO

NOVEMBRO/2000



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

© 2000 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA (I)

Antônio Octavio Cintra

A QUESTÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA: CONDIÇÕES PARA A IMPLANTAÇÃO DE DEMOCRACIAS ESTÁVEIS

Quando examinamos a evolução política dos países latino-americanos, de pronto nos chama a atenção o legado histórico que lhes tolhe os progressos em direção a um regime democrático pleno e duradouro.

A democracia, como regime político, se configura como um conjunto de instituições, normas, formalismos e rituais, regras do jogo, enfim, cuja efetiva implantação é condição *sine qua non* para que, diante de um regime político empírico, possamos dizer tratar-se, realmente, de uma democracia.

Essas normas, práticas e arranjos institucionais estipulam, entre outros pontos essenciais, como se expressarão politicamente os interesses e como se resolverão, por meios pacíficos, os conflitos entre pessoas e grupos, consequência de serem tais interesses freqüentemente contraditórios.¹

Uma função essencial das instituições e normas é a de garantir que a luta pelo poder, regularmente efetuada, não seja distorcida em favor de um ou outro dos contendores. Os resultados das disputas políticas não podem ser produto de um jogo de cartas marcadas. Na democracia, não se fecha à oposição o acesso ao poder, caso tal acesso seja o desejo da maioria do eleitorado, manifestado por meio de um sistema eleitoral transparente e livre de distorções. A possibilidade de alternância no poder é uma das características definidoras do regime democrático.

Mas a plenitude democrática, com pluralismo, competição, alternância no poder, funcionamento sem quebras de continuidade, prevalência, em suma, dos valores democráticos na cultura popular e nas práticas políticas, tem pressupostos.

Entre eles, da maior importância, são as condições socioeconômicas e históricas. A maior parte das sociedades latino-americanas é produto de uma evolução diferente da que viveu, por exemplo, a sociedade norte-americana. Nosso legado histórico tem sido pouco propício ao florescimento da democracia — com o patrimonialismo colonial, a escravidão, o latifúndio, o mandonismo local, sob as formas do coronelismo, do caciquismo e do caudilhismo e manifestações correlatas na cultura de submissão, clientelismo e dependência dos estratos inferiores para com os superiores. Também, sobretudo ao longo do século XX, marcaram nossos países o corporativismo, o intervencionismo militar na política, a constante quebra da legalidade e as interrupções da evolução partidária, entre outros aspectos. Não pode deixar de mencionar-se, tampouco, a dependência econômica dos países latino-americanos para com as economias centrais e, no plano das relações internacionais, sua localização na área de influência da superpotência norte-americana, fato que muito influenciou a dinâmica política da região, sobretudo no período da guerra fria. Ditaduras civis e militares foram apoiadas, discreta ou ostensivamente, nesse período, em nome do anticomunismo. Finalmente, em alguns dos países latino-americanos, existe o magno problema da integração nacional, pesada dívida histórica ainda não saldada e constante fonte de problemas para os países andinos e o México, sobretudo.

Alexis de Tocqueville, no clássico *A Democracia na América*, contrastava, no começo do século XIX, os fundamentos da sociedade norte-americana com os das sociedades européias. O pensador francês chamava a atenção, por exemplo, para a presença de crenças igualitárias, desde muito cedo implantadas entre os habitantes das colônias do Norte, e para a sua boa distribuição da terra.

Os estudiosos dos sistemas políticos em nível mundial apontam, na mesma linha, para quão vulneráveis aos conflitos sociais e perecíveis são as democracias de países mais pobres, situados nos níveis baixo e médio de renda. No final dos anos 60, um amplo estudo afirmava, por exemplo, que “entre todos os países do mundo, a probabilidade de que regulem pacificamente seus conflitos políticos cresce com o aumento do produto nacional bruto *per capita* e dos outros índices de modernização associados com o produto por habitante...”².

Entre os latino-americanos, nem foi predominante a cultura da igualdade nem esteve a terra — em certo momento da história o recurso material mais importante — equitativamente repartida. Apesar de todo o progresso, aliás diferente entre os países, ainda há muito que fazer.

Quanto à distribuição mais equitativa da terra — preocupação de tantos pensadores clássicos, ponto saliente, por exemplo, da *Utopia* de Thomas Morus e do *Oceana* de James Harrington³ — deve, no entendimento contemporâneo, ser tomada com maior abrangência. Refere-se não apenas à distribuição de terra e à reforma agrária, propriamente, mas também, em geral, às políticas redistributivas de todos os bens e recursos, materiais e culturais.

Em suma, uma situação social e econômica mais igualitária é um pressuposto da implantação estável da democracia. Sem essa condição, o conflito político tende a ser muito polarizado, com características de guerra de classes, em que um grupo não pode correr o risco de ver o outro assumir o poder, porque isso poderá implicar danos irremediáveis à sua situação.

Para a chamada “teoria dos jogos”, a disputa política torna-se, em situações de abissais disparidades na distribuição da riqueza e outros valores, um “jogo de soma zero”. O ganho de um competidor significa a perda equivalente do outro.

Para mudar o jogo político, transformando-o num “jogo de soma positiva”, em que todos tenham a ganhar pela colaboração, é preciso alterar a estrutura social.

Nisso reside um dos dilemas maiores da sociedade. Para ser democrática, ela precisa de igualdade, mas para ter igualdade, o arcabouço democrático é decisivo.

É bem verdade que as ditaduras de esquerda implantaram maior igualdade social onde tiveram vigor. Mas, ao longo de sua existência, como se verificou na ex-União Soviética e nos países em sua órbita, surgiram e cristalizaram-se novas formas de desigualdade, inclusive no plano socioeconômico, que, à falta de uma oposição política institucionalizada, não podiam ser atacadas e corrigidas.

Ademais, as ditaduras, mesmo de esquerda, são inferiores no plano dos valores às democracias, por negarem aos súditos uma importante forma de igualdade, a política.

Que o avanço democrático e o aumento da igualdade social e econômica seja possível, com influências recíprocas de um movimento sobre o outro, comprova-o a história dos países da Europa ocidental, desde meados do século passado.

O cientista político Robert Dahl, um dos pensadores contemporâneos mais interessados na questão democrática, distingue, na evolução das sociedades em direção à democracia, duas dimensões, que devem ser olhadas simultaneamente. Uma é o grau em que a sociedade permite a existência de oposição pública (ou seja, não confinada às discordâncias no interior do grupo governante, sem publicidade). A outra, o grau de expansão da cidadania política, pelo direito ao voto (e, correlativamente, o direito de ocupar cargos eletivos) estendido a número cada vez maior de pessoas⁴.

As sociedades podem progredir em ritmos diferentes em cada uma dessas duas dimensões. Muitas de nossas sociedades começaram a abandonar os modelos mais fechados, autoritários, vigentes no século dezanove, em que um caudilho e seus sequazes dominavam a vida política do país, pela aceitação de um mínimo de competição aberta no próprio seio das elites. As eleições passaram a ser mais disputadas, com lideranças e partidos em competição uns com os outros pelos postos políticos. Mas, apesar do aumento da competição, o eleitorado continuou muito restrito. Entre outras coisas, nessa fase, não havia um partido de base popular contraposto aos partidos da elite. Dahl intitula essa configuração política, na caminhada para a democracia, “oligarquias competitivas”.

O caminho alternativo é o da inclusão, que significa a expansão do direito de voto e incorporação de novos eleitores, o que pode fazer-se sem haver liberdade de organização de uma oposição política. Mesmo ditadores podem procurar maior apoio popular, maior mobilização das massas, sem contudo tolerar dissidência e oposição, que com eles dispute os votos. Os regimes totalitários, em contraste com os simplesmente autoritários, tendem à mobilização, com sufrágio universal, mas permitem apenas o partido único.

Para se tornarem verdadeiras democracias, as sociedades precisam caminhar nas duas dimensões. Por um lado, as eleições precisam apresentar reais opções, liberdade de oposição disputar votos e uma verdadeira competição entre partidos. Os resultados não podem dar-se por assentados antes do pleito, com um partido sempre monopolizando todas as chances, como acontece nos regimes ditatoriais que admitem uma oposição “pro forma”, para efeitos de sua imagem externa.

Por outro lado, é preciso expandir a franquia, incorporar cada vez mais estratos da sociedade ao processo eleitoral, tanto na qualidade de eleitores quanto na de candidatos aos cargos.

Para Dahl, à medida que um sistema se torna mais competitivo ou inclusivo, os políticos buscam o apoio de grupos que podem, agora, participar com maior facilidade da vida política.

A resposta dos políticos à existência de novas oportunidades de participação e oposição pública, continua ele, são múltiplas e têm efeitos de longo alcance. Entre esses efeitos, o aumento da oferta de candidatos que os eleitores sintam como “mais próximos” a eles. Outro efeito é a busca de adaptação da retórica, do programa, das políticas e da ideologia de um ou mais partidos aos desejos ou interesses de grupos, setores ou estratos até então não representados. Assim, o crescimento de

partidos socialistas e trabalhistas na Europa ocidental está intimamente ligado à extensão do sufrágio às camadas trabalhadoras da cidade e do campo.

Em países em que se permitiu a criação e organização de novos partidos políticos antes de o sufrágio chegar às camadas populares, esses partidos — socialistas, trabalhistas — passaram logo a reivindicar-lhe a expansão.

Uma vez conquistado o voto pelos trabalhadores, os esforços dos partidos novos orientaram-se sobretudo para a mobilização política dessa classe.

A competição e a inclusão política provocam mudanças no próprio sistema partidário. As mais drásticas e visíveis ocorrem quando um regime ditatorial de partido único é substituído rapidamente por uma “poliarquia” (é o termo que Dahl usa para as democracias reais). A hegemonia do partido único logo cede lugar a dois ou mais partidos que competem uns com os outros, tal como se deu na Itália, Alemanha e Japão no final da 2ª guerra mundial.

Já os países em que as oportunidades de participação e oposição política se desenvolvem durante um período mais longo de tempo, sem transições abruptas, mostram desenvolvimentos similares a esses, mas em câmara lenta. Quando o sufrágio se desloca dos figurões tradicionais e seus séquitos eleitorais, os velhos partidos e facções, baseados em vínculos pessoais, cedem lugar a partidos mais efetivos no apelo às classes médias.

Tal processo se repete quando a classe trabalhadora adquire o direito ao voto. Na Grã Bretanha, primeiramente, os antigos *whigs* cederam lugar aos liberais depois da Reforma Eleitoral de 1832; mais tarde, as reformas de 1867 e 1884 facilitaram a formação e crescimento do partido trabalhista.

Na Noruega, a luta pela mobilização do campesinato entre 1860 e 1870 levou ao desenvolvimento de alianças eleitorais e parlamentares à esquerda e à direita.

Em suma, ainda que os pormenores variem de país para país, há sempre um padrão similar no desenvolvimento gradual, em vez de abrupto, de uma poliarquia.

Qualquer que seja o padrão seguido, o movimento para a democracia pressupõe competição maior no âmbito da política, pelo reconhecimento do direito de fazer oposição ao governo e, também, maior inclusão, pela extensão da franquia e do direito de ser votado a novos grupos sociais.

Como é possível passarem as elites governantes a aceitar mais competidores no páreo, na busca do poder, e novos interesses que reclamam a atenção desse poder?

Da perspectiva dos grupos dominantes, as transformações mencionadas abrem novas possibilidades de conflito e derrota de seus próprios interesses. E os opositores, por seu turno, temem que a situação lhes impeça atingirem seus fins pelo fechamento e retrocesso autoritário.

Ora, quanto maior o conflito entre situação e oposição, mais provável é cada grupo procurar negar oportunidades ao outro de participar efetivamente das decisões políticas e mais custoso fica para cada lado tolerar o outro. O grande desafio da democratização é, portanto, a conquista daquelas condições em que os custos de repressão dos opositores sejam considerados muito altos, ao mesmo tempo em os custos de aceitá-los, por parte dos governantes, diminuam.

Essas condições se solidificam num sistema de garantias mútuas, com credibilidade, que convence um grupo a não tentar suprimir o outro na disputa política. Tal sistema não é difícil de criar apenas quando o eleitorado se amplia e interesses muito diversos passam a representar-se na política. Também nos sistemas de participação política restrita, em que apenas grupos de elite competem pelo

poder, os conflitos podem ser muito violentos, como a história dos países latino-americanos mostra.

Quando, porém, a disputa passa a ser entre grupos que representam classes sociais muito diversas, às vezes, como veremos no caso latino-americano, etnias diversas, a probabilidade de conflito de âmbito maior cresce.

Dahl considera mais provável o sistema de garantias mútuas típico da democracia desenvolver-se com mais solidez se o caminho para chegar ao estágio final for numa certa seqüência, em vez de em outra.

Mais propícia à democracia estável seria a seqüência ocorrida nas velhas democracias européias, sobretudo a Grã Bretanha e a Suécia, nas quais a política competitiva precedeu a expansão da participação política. Quando tal fato ocorre, as regras, práticas e valores da cultura competitiva se desenvolvem, primeiramente, no âmbito da elite. Os partidos surgem, então, como veículos de diferentes grupos dessa elite.

Com o tempo, quando novas camadas sociais são admitidas à participação política, elas já encontram uma cultura de competição política instaurada, inclusive no que toca às garantias mútuas, implícita ou explicitamente pactuadas entre os competidores. Esse pacto de segurança recíproca assegura que nem os grupos de oposição, nem os de situação sintam a alternância no poder como tão ameaçadora que justifique recurso à repressão do adversário.

Outras duas seqüências são todavia possíveis. Numa delas, amplia-se a participação política sem estar bem estabelecida a cultura da competição, acima mencionada. Na outra, um regime fechado se abre abruptamente e se transforma numa poliarquia, pela concessão do voto universal e do direito de organizar partidos de oposição. Os exemplos mais conhecidos das duas seqüências seriam, no caso da primeira, a mudança do Império para a República de Weimar, na Alemanha; no caso da segunda, a transformação ocorrida na França entre 1789 e 1792, na Revolução.

Dahl não olha com muita simpatia essas duas seqüências, porque as vê como menos capazes de levar a resultados duradouros. Como diz, conquistar um sistema viável de mútua segurança é algo muito difícil, tanto mais difícil quanto maior for o número de pessoas e a variedade e disparidade de interesses em jogo.

A tolerância e a segurança mútua podem desenvolver-se mais facilmente no seio de um grupo menor, mais homogêneo, do que entre líderes que representam fins, interesses e perspectivas muito díspares.

O terceiro caminho, segundo Dahl, encurta drasticamente o tempo de aprendizagem das complexas habilidades e conhecimentos necessários à política da negociação e das concessões mútuas para a convivência pacífica. Já o segundo requer um sistema de garantias e segurança recíproca num conjunto muito amplo e heterogêneo de participantes, o que torna as coisas mais difíceis.

A luz da história dos países latino-americanos, sua estabilidade democrática requer um sistema partidário capaz de canalizar as tensões presentes em qualquer democracia economicamente desenvolvida. Esse sistema partidário deve ser capaz de assegurar a expressão de visões divergentes. É preciso um partido ou coalizão com os quais as classes empresariais se sintam confortáveis, certas de que defenderá seus pontos de vista e pode até mesmo ganhar eleições.

É preciso, igualmente, um partido ligado aos sindicatos e aos setores populares que possa ser um sustentáculo da estabilidade social sem, contudo, negligenciar seus objetivos reformistas. Esse partido precisa, por outra parte, entender a atual distribuição de poder no plano interno e externo do país e os limites que ela impõe à obtenção dos fins que o partido declara buscar.

Qualquer que seja sua denominação, a expressão de interesses do empresariado e grupos de classe alta, por um lado, e da classe trabalhadora e setores populares, por outro, é necessária à consolidação democrática, uma vez alcançado um certo nível de desenvolvimento cultural e econômico.

Ausentes esses canais de expressão nos países latino-americanos, as forças armadas continuarão como o recurso de que lançam mão os que estão de fora do poder e continuarão a intervir no processo político com o apoio de setores civis.

NOTAS DE REFERÊNCIA

¹ Veja-se, sobre este tema, Adam Przeworski, *Capitalismo e Social-Democracia*, São Paulo: Companhia de Letras, 1987. “Em uma democracia, os conflitos produzem resultados, porquanto a democracia é um sistema pelo qual se pode pôr um fim aos conflitos. Instituições específicas, tais como eleições, dissídios coletivos ou tribunais, constituem mecanismos para fazer cessar, mesmo que por vezes apenas temporariamente, quaisquer conflitos intergrupais que possam surgir em uma sociedade. Na ausência de regulamentação que organize a negociação coletiva, as greves terminam apenas quando uma das partes não consegue continuar o conflito. Na ausência de eleições, a competição entre elites assume a forma de ‘lutas pelo poder’ que podem durar indefinidamente. Além disso, quando faltam instituições, os conflitos que são importantes para os interesses grupais freqüentemente cessam apenas após o confronto físico. A democracia permite que o término de tais conflitos ocorra de um modo previamente especificado, segundo critérios explícitos e muitas vezes em período determinado de tempo. A força física, conquanto permanentemente organizada, é reservada para os casos em que uma das partes em conflito não obedece às regras ou não aceita o resultado”. (Przeworski, op. cit., pg. 169)

² Ivo K. Feirabend, Rosalind L. Feirabend e Betty A. Nesvold, “Social Change and Political Violence: Cross National Patterns” in Hugh Davis Graham e Ted Robert Gurr, eds. *The History of Violence in America*, (New York: Bantam, 1969). A citação é retirada de Robert Dahl, *Análise Política Moderna*, 2a. Ed., Brasília: Editora UnB, 1988, pg. 87.

³ “Para Harrington, a distribuição do poder se faz em paralelo à distribuição da propriedade da terra. É um fenômeno que pode ser observado hoje em muitas partes do mundo que são predominantemente agrárias.” Robert Dahl, *Análise Política Moderna*, pg. 90.

⁴ Robert A Dahl, *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.