

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 (III)

Antônio Octávio Cintra

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

ESTUDO

NOVEMBRO/2000



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

ÍNDICE

1. VISÃO GERAL	3
2. O LEGADO HISTÓRICO DOS PAÍSES ANDINOS	4
3. DEMOCRACIAS LIMITADAS	5
4. RETROCESSOS: ANÁLISE DOS TRÊS PAÍSES	6
5. REDEMOCRATIZAÇÃO E VULNERABILIDADE DO REGIME	9

© 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 (III)

Antônio Octávio Cintra

A TRAJETÓRIA DOS PAÍSES ANDINOS

1. VISÃO GERAL

Costuma-se chamar andinos aos três países que não apenas têm uma importante parte de seu território atravessada pela cordilheira mas, além disso, têm grandes contingentes de população indígena. Essa população vive em regiões remotas das montanhas, fala línguas nativas e preserva fortemente a cultura indígena.

Para termos uma idéia de quão grandes sejam os contingentes indígenas mencionados, no Peru chegam a 40% da população (principalmente quéchuas), no Equador a 20% (também quéchuas principalmente) e na Bolívia a 60% (aimarás e quéchuas).

Nesses países, os não-indígenas são basicamente descendentes dos europeus, sobretudo os espanhóis, mas o Equador também conta com população negra na região costeira.

Excetuando a Guiana, são os países mais pobres da América do Sul, geralmente menos urbanizados e industrializados que os demais. Seus recursos incluem minerais, na Bolívia, minerais, guano, frutos do mar e petróleo no Peru e cacau, bananas e petróleo no Equador. Essas fontes de riqueza são precárias, sujeitas a bruscas oscilações de mercado.

As duas condições, a divisão étnica e a fragilidade das economias, têm dificultado o desenvolvimento desses países na via democrática. A democracia demorou a chegar-lhes e, quando veio, teve limitada abrangência e foi vulnerável a freqüentes intervenções militares.

A Bolívia e o Equador têm sido os países politicamente menos estáveis da América do Sul ao longo do século 20. Os regimes democráticos instaurados no Equador em 1979, no Peru em 1980 e na Bolívia em 1982 foram os que tiveram mais longa duração e foram os mais inclusivos em toda a sua história, sem contudo terem conseguido estabilidade.

2. O LEGADO HISTÓRICO DOS PAÍSES ANDINOS

Desde a conquista espanhola da região andina, em 1535, um abismo tem separado as populações indígenas dos descendentes dos europeus. De início, o domínio colonial espanhol simplesmente se sobrepôs às populações pré-colombianas. Os chefes indígenas locais foram encarregados da coleta de tributos para os espanhóis proprietários de terra. Estes também adotaram o sistema incaico de trabalho forçado, que usaram na mineração, na Bolívia e no Peru, e nas oficinas têxteis do Equador. Tal exploração perdurou, apesar de as autoridades espanholas terem banido o imposto sob forma de trabalho e mesmo depois de surgir, efeito dos casamentos inter-raciais, uma ampla camada de mestiços, que obliterava as extremas diferenciações étnicas do início.

Ainda no começo do século 20 funcionários dos governos municipais no Peru forçavam os camponeses a trabalhar na construção de estradas. Até hoje, para muitos moradores de Lima, Quito e La Paz, a sociedade do altiplano é como se fora um outro país. O processo de integração nacional está longe de completado e muitos camponeses de origem indígena praticamente não se identificam com os estados nacionais que os governam nos três países.

O Peru proclamou independência em 1823 e a Bolívia em 1825. O Equador, de início parte da Grã Colômbia, tornou-se um estado autônomo em 1830. Como ocorrera em toda a América hispânica, excetuando-se o Chile, a independência deixou um vazio de poder, de que resultou ter sido o século dezenove cenário de lutas constantes entre caudilhos regionais. Já no final do século, todavia, alguns desses chefes tinham logrado impor-se aos demais.

O Peru e a Bolívia entraram em grande turbulência ao perderem porções territoriais ricas em nitratos na guerra do Pacífico (1879-1883). Mas antes do fim do século, ambos os países haviam inaugurado governos estáveis civis, de caráter oligárquico, com alguma competição eleitoral.

A Bolívia experimentou calma relativa entre 1884 e 1932, sob o domínio de Conservadores, Liberais e Republicanos, nessa ordem. O Peru foi governado pelos Civilistas durante a chamada República Aristocrática de 1895 a 1914. Havia eleições durante esses regimes, mas com o sufrágio limitado a menos de 5% da população. Ademais, as votações eram manipuladas e os resultados decididos menos pelos votos e mais pelas oscilações em importância dos tipos de recursos econômicos e militares que cada setor da elite controlava em cada momento. Mas as disputas costumavam ser pacíficas. Por exemplo, a transferência de poder dos Conservadores para os Liberais na Bolívia em 1890 foi consequência de as minerações de prata, base daqueles, terem declinado e o estanho, base do poder dos Liberais, ter-se tornado importante.

A intensa rivalidade entre as cidades de Quito e Guayaquil impediu que, nesse mesmo período, o Equador lograsse governos civis estáveis. Alguns anos antes, a ditadura do conservador Gabriel Garcia Moreno tinha dado estabilidade governamental ao país (1860-1875). O período entre 1896 e 1925, coincidente com um auge da produção do cacau, é conhecido como República Liberal, e foi marcado por turbulência. Depois do auge do cacau, sucederam-se, num período de 23 anos, vinte e sete governos, época em que o país perdeu também metade de seu território amazônico para o Peru.

3. DEMOCRACIAS LIMITADAS

Os três países andinos tiveram dificuldades de passar de oligarquias civis para democracias com participação política ampliada.

No Peru e no Equador, houve pouco empenho de estender a participação à população indígena do altiplano. Era difícil atinar com uma fórmula de governar que incluísse as classes médias e os trabalhadores urbanos.

No Peru a Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA), partido político de massa com forte apoio tanto da classe média quanto dos sindicatos, ganhou força nos anos 30.

O APRA defrontou o país com um dilema permanente: sem ele, a democracia era impossível, mas com ele a democracia era inaceitável para a elite.

Já no Equador faltou um forte partido de massa, o que dificultou a vida de presidentes populistas, privados de apoio partidário. Nos dois países, a democracia limitada cedia lugar a curtos períodos de governo militar.

Na Bolívia, uma guerra com o Paraguai criou as condições de uma revolução social que mobilizou todos os grupos da sociedade, inclusive as comunidades indígenas. Essa mobilização se expressou mais sob a forma de violência do que em termos de participação eleitoral e a coalizão revolucionária se desfez em facções em guerra umas com as outras.

Apesar de eleições regulares, não podia firmar-se uma democracia nesse ambiente violento e polarizado. Assim, a democracia limitada cedeu lugar a longos períodos de governo autoritário, a partir de 1964, na Bolívia, 1968 no Peru e 1970 no Equador.

4. RETROCESSOS: ANÁLISE DOS TRÊS PAÍSES

O Peru

O último governo da República Aristocrática no Peru foi a ditadura de Augusto Leguia (1919-1930), bastante repressiva mas, também, um período de crescimento contínuo, empurrado pelas exportações de açúcar.

Surgiram novos grupos sociais, uma classe média urbana e uma classe operária, ligada à produção de açúcar na região costeira norte.

Um intelectual da elite, Victor Raul Haya de la Torre, começou a organizar esses novos grupos num partido por ele criado, o APRA, cujo papel foi decisivo nas décadas seguintes.

Conquanto tivesse uma retórica baseada em simbologia indígena, nem o APRA, nem outros partidos tiveram sucesso em conquistar o apoio do altiplano até os anos 80.

Por força de sua organização e grande número de filiados, o APRA tornou-se um parceiro indispensável para qualquer convívio democrático. Mas, por sua ideologia radical, a elite socioeconômica o rejeitava, seja como partido governante, seja como membro de uma coalizão.

Os militares logo se tornaram seus inimigos fiados. As coisas assim se passaram:

Derrubado Leguia, houve eleições para a presidência em 1931, com substancial participação das classes médias. Seu vencedor, no que parece ter sido um processo eleitoral limpo, foi Luís Sanchez Cerro, oficial muito popular que havia derrubado o ditador um ano antes. Haya, contudo, também candidato, recusou-se a acatar o resultado. Sanchez Cerro retaliou, exilando os congressistas do APRA. Os apristas responderam com violência e mataram sessenta oficiais do exército. Seguiu-se um verdadeiro massacre de apristas — entre mil e dois mil — pelo exército.

A espiral de violência prosseguiu: o próprio presidente Sanchez Cerro foi assassinado por um aprista. Ficou praticamente impossível instaurar um regime democrático estável.

Nos trinta e seis anos seguintes, alternaram-se ditaduras militares que baniam os apristas da vida política e governos civis que começavam chamando o APRA de volta mas esbarravam na dificuldade de sustentar a liberalização.

Depois do governo militar do General Oscar Benavides (1932-1938), um civil conservador, Manuel Prado, foi eleito (1938-1945) e legalizou o APRA. Seu sucessor, José Luís Bustamante (1945-1948), formou coalizões eleitorais e de gabinete com o partido, mas foi obrigado a voltar atrás pela oposição conservadora e o partido de novo foi banido. Seguiu-se a ditadura de Manuel Odría (1948-1956), durante a qual a proibição foi mantida. Prado retornou à presidência em 1956, com o apoio do APRA, mas o partido pôde exercer pouca influência no governo. Quando Haya quase ganhou a eleição de 1962, os militares a anularam e convocaram uma outra para o ano seguinte, ganha pelo candidato do Partido da Ação Popular, uma organização de centro.

A franquia era, ainda, muito restrita, pois só 16% da população podiam votar, em virtude do requisito da alfabetização e, também, porque os partidos não procuravam incorporar os camponeses andinos, ignorados pelos governos e, aos poucos, alvo de recrutamento por grupos guerrilheiros de extrema esquerda.

O novo presidente quis mudar tal situação mediante um programa de integração nacional, sobretudo no plano da infra-estrutura física, com a construção de estradas, provisão de energia e

redes de comunicações que ligassem a região costeira aos Andes e à Amazônia. Contudo, enfrentou uma oposição implacável do APRA.

Este havia abandonado boa parte de sua plataforma progressista, depois de muitos anos tentando os favores de governos conservadores. A tática, então, passou a ser a de um obstrução permanente no congresso, em aliança com o partido de Odria. O fracasso do governo de Belaúnde animou uma facção progressista dos militares a tomar o poder em 1968. Por volta de 1975, a junta militar, sob o comando do general Juan Velasco Alvarado, havia destruído em boa parte a elite proprietária no altiplano, mas sem trazer prosperidade aos camponeses.

O Equador

No Equador, a produção bananeira conheceu um auge no final dos anos 40 e começo dos 50, e sua prosperidade facilitou a estabilização de uma democracia limitada, que durou até 1960.

Do mesmo modo que no Peru, as exigências de alfabetização para o exercício do voto e a desconsideração do altiplano pelos políticos restringiam a participação eleitoral a algo entre 9 e 13% da população. O país era, também, muito pouco urbanizado.

Em contraste com o Peru, o Equador não construiu partidos, com exceção da Concentração de Forças Populares, máquina política personalista e clientelista, com base em Guayaquil.

Dada a fraqueza dos partidos, as eleições presidenciais eram decididas por liderança pessoal e apelos regionais. Os presidentes careciam, em consequência, de apoio firme, uma vez no cargo. Em geral, os candidatos presidenciais costuravam uma aliança de pequenos partidos de vida efêmera, que lhes dava legitimidade à campanha. Essa aliança dissolvia-se logo após a distribuição dos cargos e demais prebendas governamentais, ficando o presidente isolado e incapaz de governar pelos meios constitucionais.

O melhor exemplo dessa regularidade da vida política equatoriana foi José Maria Velasco Ibarra, orador carismático que pretendia pairar acima dos partidos e elegeu-se presidente cinco vezes, mas apenas uma vez pode concluir o mandato (1952-1956). Da última vez em que assumiu a presidência, em 1968, Velasco Ibarra, impedido de governar pela oposição, assumiu poderes ditatoriais, com apoio militar.

Em 1972, um chefe militar, o general Rodriguez Lara, julgou que, melhor do que dar apoio aos civis, incapazes de governar, seria o próprio exército assumir o poder. A junta militar por ele presidida procurou seguir o modelo de Velasco Alvarado no Peru, mas com menos radicalismo. A junta que a sucedeu foi ainda mais moderada.

A Bolívia

Na Bolívia, a grande depressão de 1930 derrubou os preços do estanho. A deterioração econômica desgastou a oligarquia civil. O presidente Daniel Salamanca tentou apoio no sentimento nacionalista e declarou guerra ao Paraguai. O conflito durou de 1932 a 1935 e foi um desastre para o país, com a sua derrota, a perda de 65 mil vidas e de imensa parcela do território.

A guerra teve duas grandes consequências políticas. A primeira foi o fim dos governos oligárquicos. Na ausência de fórmulas alternativas de governo, porém, o país conheceu dezessete anos de caos político. Nesse período, que vai de 1935 até 1952, juntas militares de curta duração se sucederam, de todas as gradações ideológicas entre esquerda e direita, nenhuma conseguindo de fato governar.

A segunda consequência da guerra foi o recrutamento militar, no qual se misturaram brancos, mestiços e indígenas, os quais desenvolveram uma perspectiva comum de repúdio à classe dominante.

Terminada a guerra, no caos político que se seguiu, novos líderes, de origem mais popular, começaram a organizar partidos, sindicatos urbanos e rurais de diversas cores ideológicas. Nos anos 40, alguns deles se uniram no Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR).

Em 1952, o MNR, aliado a uma facção militar, tomou o poder, começando uma revolução. Dissolveu o exército, saqueou os arsenais e distribuiu armas para os mineiros e camponeses. Estes, ato contínuo, apossaram-se das minas e propriedades rurais. Não se suprimiram as eleições durante todo o período revolucionário, mas não foi intenção dos líderes do MNR o estabelecimento da democracia política.

O modelo que quiseram implantar foi o do governo autoritário-corporativista mexicano, no qual organizações camponesas, operárias, militares e de classe média convivem num mesmo partido dominante.

O plano fracassou, contudo, porque era impossível satisfazer os reclamos de grupos tão díspares. Os mineiros, chefiados por Juan Lechín, não se contentaram com o controle das minas. Queriam um “cogoverno” de partido e sindicatos. Dessa experiência resultou um afastamento gradual desse governo da base formada pelos mineiros.

Durante um período de estabilização em 1956, o presidente Hernan Siles Zuazo, na falta de um exército forte, mobilizou milícias de camponeses armados para reprimir greves nas minas. O governo também passou a aceitar a ajuda militar norte-americana, destinada a reconstruir as forças armadas.

Sob a direção do general René Barrientos, os militares começaram a estabelecer vínculos diretos com os sindicatos camponeses. Ao mesmo tempo, a liderança de classe média do MNR dividiu-se em facções, com lideranças personalistas, que retiraram o apoio ao presidente Victor Paz Estensoro (1960-1964). Quando, finalmente, uma aliança militar-camponesa tomou o poder, em 64, o MNR não lhe fez resistência. Nos 18 anos seguintes, a Bolívia foi governada por ditadores militares, quase todos com curta permanência no poder.

5. REDEMOCRATIZAÇÃO E VULNERABILIDADE DO REGIME

Novas pressões para a reabertura política e o retorno de presidentes eleitos surgiram nos países andinos no final dos anos setenta, começo dos oitenta. Como resultado, houve eleições presidenciais no Equador em 1979, no Peru em 1980 e na Bolívia em 1982.

As pressões foram alimentadas em boa parte pelo fracasso econômico das gestões militares. Houve declínio do produto e os governantes militares perderam popularidade com a crise.

No caso da Bolívia, além do fracasso econômico, os militares foram também acusados de corrupção e grandes violações dos direitos humanos.

Nos três países, nos altos comandos militares, ou havia divisões internas ou temor de que divisões surgissem como efeito de assumir responsabilidades governamentais. Essas divisões parecem explicar ter havido, mais cedo, transições para a democracia do que no Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, países em que os militares eram mais coesos.

Os regimes que sucederam às ditaduras militares foram mais inclusivos do que quaisquer outros na história desses países. No Peru e no Equador, aboliram-se as exigências de alfabetização para o voto. A participação eleitoral subiu a 30% da população no Peru e entre 20 e 25% no Equador e Bolívia. Esses percentuais, ainda que bem mais baixos do que os da Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguai e Venezuela, em que a participação eleitoral supera os 50%, representam o dobro das taxas anteriores.

As novas democracias andinas depararam-se com novos desafios a sua estabilidade. Um deles foi a crise da dívida externa contraída nos anos 70, cujo serviço tornou-se exorbitante no começo dos anos 80, exatamente quando as democracias tentavam consolidar-se. Ficaram, em consequência, sem capacidade de um bom desempenho econômico e perderam apoio político. Os governantes sentiram-se tentados a remédios drásticos, passando por sobre as prerrogativas do legislativo.

Outro problema sério para os países andinos e também a Colômbia foi o tráfico de cocaína, acentuado a partir dos anos 70. O tráfico adquiriu grande peso político, corrompendo lideranças e canalizando recursos para promover politicamente personagens sem compromisso com a democracia.

A esses fatores, somou-se a nova mobilização política das populações indígenas, na década de 80, com demandas excessivas ao estado.

Siles Suazo foi reeleito presidente da Bolívia em 1979, mas os militares lhe impediram a posse. Em 1982, quando os militares se retiraram, ele e o Congresso eleito juntamente com ele finalmente tomaram posse. Mas a situação econômica, sob o impacto da crise da dívida, fugiu-lhe ao controle.

Paz Estensoro ganhou a eleição presidencial de 1985 e recebeu o legado da hiperinflação e do colapso econômico. Quando terminou sua gestão, a taxa de inflação tinha diminuído bastante e o país recomeçara a crescer, mas sua gestão encontrou muita reação dos mineiros e estudantes, que teve de reprimir. Foi, todavia, bem sucedido em costurar alianças políticas que lhe permitiram êxito no governo.

Na metade da década de 80, havia três importantes partidos na Bolívia: o partido de Paz Estensoro, o MNR, o Movimento Revolucionário de Esquerda, liderado por um sobrinho do presidente, Jaime Paz Zamora e o partido do ex-ditador Hugo Banzer Suarez, a Ação Democrática Nacionalista. Banzer venceu o primeiro turno por maioria relativa das eleições, mas, dada a exigência de maioria absoluta, a decisão teve de ir ao Congresso. Aí, Banzer deu seu apoio a Paz Estensoro, segundo colocado no primeiro turno, em troca do compromisso deste de que Banzer seria ouvido na política econômica.

Durante o governo do MRN e da Ação Democrática Nacionalista, a equipe econômica (indicada por Banzer) teve liberdade de conduzir uma política dura, mas de sucesso surpreendente. A influência dessa equipe persistiu no governo seguinte (1989-1993), com resultado de uma estranha aliança entre a Ação Democrática Nacionalista e o Movimento de Esquerda Revolucionária, que levou o terceiro colocado no primeiro turno, Paz Zamora, à presidência. A mesma política continuou a ser seguida e, aparentemente, agradou o eleitorado, pois um de seus artífices, Gonzalo Sanchez de Losada, foi eleito presidente em 1993.

Com o desenvolvimento do comércio de drogas, o País se tornou o segundo maior plantador de coca. A economia desse produto corrompeu polícia, militares, congressistas e funcionários públicos, subtraindo assim legitimidade ao sistema político. Mas a produção da coca também era meio de vida para os camponeses, que se organizaram em sindicatos com a finalidade de defender seus interesses, capazes muitas vezes de ações efetivas, como bloqueio de estradas e outros atos de desobediência civil. Também os grupos indígenas passaram a envolver-se na política com o Movimento Revolucionário Tupac Katari e conseguiram eleger o líder aimará, Victor Hugo Cárdenas, vice-presidente em 1993.

Nesse mesmo período, o Equador era menos bem sucedido do que a Bolívia nas duas frentes, as políticas econômica e indígena. O governo de Jaime Roldos Aguilera, sucedido, com sua morte num acidente aéreo, pelo de Osvaldo Hurtado Larrea, estava tendo algum sucesso econômico, mas foi colhido de cheio pela crise da dívida externa.

Seu sucessor, o conservador Leon Febres Cordero, tentou impor uma orientação neoliberal, mas seus esforços foram frustrados pelo Congresso, que a oposição controlava. Deu-se então uma séria crise institucional entre os dois poderes, que quase levou a nova intervenção militar. Num certo momento, um grupo de oficiais da aeronáutica chegou a fazer do presidente refém, obrigando-o a assinar uma lei votada pelo Congresso.

Rodrigo Borja Cevallos, da Esquerda Democrática, foi eleito em 1988. Seu governo teve menos confrontos com o Congresso, porque optou por uma política econômica mais gradual de liberalização e chocou-se menos com os parlamentares.

Já seu sucessor, Sixto Durán Ballén, eleito em 1993, trouxe de volta a agenda neoliberal à Febres e os conflitos com o Congresso ressurgiram.

Em 1992 houve uma insurreição em grande escala e bem organizada da Confederação das Nações Indígenas Equatorianas, o que significou um imenso desafio a Borja. Os métodos da Confederação eram os de ação direta, por exemplo o bloqueio de estradas. Sua agenda incluía autonomia regional, conservação ambiental e participação nos lucros da exploração petrolífera na Amazônia. Nas negociações com o movimento, Borja concedeu-lhe uma generosa reserva territorial.

Durán Ballén, todavia, voltou atrás nos compromissos do antecessor, com o que a questão indígena voltou à pauta com estrépito.

No Peru, os desafios à democracia recém implantada foram enormes. Não só o colapso da economia, mas também um movimento guerrilheiro extremamente efetivo e violento e a produção de coca armavam uma equação difícil de resolver. Os três problemas aumentaram durante os governos de Belaunde (1980-1985) e Alan Garcia (1985-1990).

Durante o primeiro, a economia ruiu. O partido do presidente, que lograra 45% dos votos em 1980, obteve apenas 7% em 1985. O jovem e carismático Alan Garcia levou o APRA à vitória nesse ano. Contudo, ao nacionalizar os bancos em 1987, gerou grande controvérsia no país. O desempenho econômico durante seu governo foi catastrófico, com uma queda do produto de 22% em três anos e a inflação saindo de controle.

Quando vieram as eleições de 1990, o sistema partidário tradicional havia implodido. Nem o APRA nem o Partido da Ação Popular conseguiram levar seus candidatos no segundo turno, decidido entre o escritor Vargas Llosa e um desconhecido técnico, Alberto Fujimori, que venceu o pleito.

Nesse ínterim, a guerrilha maoísta Sendero Luminoso conquistava adeptos entre as populações indígenas, mediante ações ousadas contra os “inimigos” do povo: gerentes de cooperativas rurais estatais, agentes do fisco, comerciantes locais. Além disso, os plantadores, processadores e transportadores de coca canalizavam recursos ao movimento, em troca de proteção.

Sob os governos de García e Fujimori, mais da metade do território peruano teve de ser administrado por governadores militares, cujas tropas cometiam abusos de toda sorte contra a população.

Em abril de 1992, Fujimori, alegando a corrupção e irresponsabilidade dos partidos, fechou o Congresso, prendeu a maioria de seus membros, impôs a censura e iniciou um expurgo no politizado judiciário.

Diante da reação internacional, Fujimori liberou os congressistas e prometeu eleições para uma assembléia constituinte.

Nessas eleições, em novembro de 1992, logrou Fujimori confortável maioria, dada sua popularidade. A nova constituição, entre outras disposições, passou a permitir a reeleição do presidente. (em estudo posterior, os mais recentes desenvolvimentos nos três países serão analisados).