

®BuscaLegis.ccj.ufsc.br

REVISTA N.º 25

Dezembro de 1992 - p. 51-60

Elegia por uma democracia desencantada Crise e Consolidação Democrática na América Latina -

Welber Barral

I - Um conceito de democracia

O primeiro problema com que nos deparamos na análise do tema é a definição do que se possa entender por democracia. De fato, o próprio valor semântico do vocábulo parece residir agora numa região nebulosa onde se esbarram seus reconhecidos pressupostos formais e recentes reivindicações não domiciliadas na taxonomia política tradicional.

Algumas de suas conotações, então, permanecem: democracia faz entender o afastamento da tutela da autoridade ilegítimamente constituída, pressupõe a livre disputa de interesses dos diversos grupos sociais e limita a atuação do governante dentro de parâmetros dados pelos governados. A democracia seria, nas palavras de Przeworski, "o sistema de processamento e resolução de conflitos intergrupais, em cujo resultado domina a incerteza".

Mas ao lado desses critérios clássicos, o universo do conceito atual de democracia se encontra em expansão, movido pelos acontecimentos da última década. O apelo constante ao termo que vem marcando os movimentos sociais nos últimos anos implica um câmbio preliminar de compreensão: a luta hoje é pelo ideal democrático, um valor simbólico que seja suficientemente amplo para abarcar as reivindicações emergentes da sociedade, oriundas sobretudo da necessidade de se incluir indivíduos (ou grupos ou nações) que não gozavam de determinados direitos. Um ideal que se supõe alicerçado na habilidade de a sociedade instituir suas próprias orientações, refutando, em consequência, supostas condições historicamente determinadas. "Hoje ser contestador é ser democrata", afirma Weffort.(1)

E seria possível apontar os fatores que geraram esta compreensão? Talvez, numa análise genérica, sim.

O primeiro deles seria sem dúvida o contexto resultante da década de oitenta, a partir da derrocada do projeto político do chamado "socialismo real". A exposição das vísceras dilaceradas dos regimes provento-totalitários desacreditaram o discurso daqueles que viam alguma possibilidade de nascimento de democracia a partir de um embrião autoritário. A consequência imediata é que imigraram para a democracia várias expectativas sociais que antes se arvoravam sob o socialismo, "um termo irremediavelmente prostituído", no dizer de Castoriadis.(2)

Em seguida - fator relevante sobretudo para o entorno latino-americano - o amadurecimento dos dirigentes políticos da oposição (muitos deles forçados ao exílio). O discurso de enfrentamento deu lugar à compreensão mais realista do processo político e da necessidade de composição de forças para que fosse possível destituir (ou negociar) a saída dos autocratas.

Amadurecimento que serviu ainda ao abandono das utopias românticas como meio de inversão da situação política latino-americana. Este "abandono da via cubana" foi asseverado ainda pela falência do regime sandinista

na Nicarágua. Reafirmaram estas duas experiências a hipótese de que a constituição de atores sociais autônomos e o atendimento das reivindicações igualitaristas - condições reconhecidas para a consolidação democrática - não seriam garantidas por aventuras nas selvas.

Desta forma, uma visão pragmática é que determinou a exigência de condições formais para a fundamentação democrática, bem condensadas por Touraine:

- a existência de um espaço político específico no qual se reconheça um sistema político e cidadãos como seus atores;
- a separação entre a sociedade civil e o Estado;
- a presença consciente de um princípio de igualdade entre os indivíduos que permita conceder a todos os mesmos direitos;
- a existência de grupos de interesses reconhecidos e organizados de maneira autônoma (3).

A partir das considerações elaboradas nos parágrafos anteriores e tomando as notas de Touraine como base analítica, examinemos o processo de transição latino-americano.

Transição democrática na América Latina

É sempre um risco generalizar o processo liberalizante que percorreu a América Latina após meados da década de 70 (4).

Cada país guardou suas especificidades, decorrentes seja de determinado processo colonizatório ao qual foi submetido, seja do caráter mesmo do regime instalado, que variou desde autocracias personalistas na América Central até as burocracias sistemicamente organizadas do Cone Sul.

Inobstante esta certeza, é de se crer que alguns traços genéricos comuns podem ser delineados para os fins deste trabalho e de sua limitada amplitude.

O primeiro desses traços é que a transição democrática ocorreu em países que tinham uma situação prévia caracterizada pelo predomínio de regimes autoritários conservadores, tributários de ideologias fascistóides, que viam na sublimação do Estado - em seu avatar individual ou não - o fim da sociedade e a necessidade de seu controle.

Um segundo traço característico é que a instalação desses regimes (lembrando sempre como exceções as ditaduras familiares) foi facilitada por uma conjuntura internacional delineada por um confronto ideológico entre duas superpotências. Como quintal de uma delas, a América Latina (excetuando Cuba) postou-se em favor da "sociedade cristã ocidental", o que implicava o combate implacável ao inimigo interno "vermelho" e o alinhamento automático aos Estados Unidos.

Um traço menos claro refere-se à atuação desses Estados na economia. Se a intervenção nas entidades da chamada sociedade civil foi maciça e perceptível, os programas econômicos variaram desde a adoção incondicional do *laissez-faire* (caso do Chile) até inversões estatais superiores às privadas (em que o caso brasileiro é paradigmático).

Outra característica a ser notada - sobretudo pela relevância futura - é que a transição nesses países (a exceção agora é a Nicarágua) se efetivou de forma pactuada. Ainda que se reconheça diversos níveis de arregimentação da sociedade civil - desde um fator exógeno na Argentina até a atuação armada de guerrilhas, passando pela interminável transição brasileira - o poder foi entregue a grupos civis ou de oposição de forma orquestrada.

Por fim, o contexto internacional na última década foi inusitadamente favorável à liberalização política. Se por um lado uma vaga libertária correu de Manila a Moscou, tirando do limbo princípios iluministas e calando sabujos declarados ou velados de cripto-autoritarismos, por outro desalicercçou ideologias que tinham na confrontação militar certa sua razão de existência.

Se estes fatores levaram à rejeição dos regimes autoritários encastelados na América Latina e o retorno ao ideário democrático, não podem entretanto garantir a manutenção deste. Uma série de entraves e ameaças rondam a consolidação das condições necessárias à busca do ideal democrático.

Percalços - evolução democrática

A primeira questão mal-resolvida que fragiliza a consolidação democrática nestes países está diretamente relacionada com a liberalização por pactos já mencionada. Se por um lado garantiu sua ordem interna e a preservação de vidas que seriam imoladas em um conflito civil, por outro esta negociação garantiu a impunidade dos ex-dirigentes envolvidos em sérias violações de direitos, individuais - pela eliminação física dos opositores - e coletivos, pela efetivação de negociatas que em alguns casos comprometerão por longo período o desenvolvimento destes países.

O primeiro mal-estar decorrente desta situação refere-se ao moral vigente nestes países. "É praticamente inconcebível fundar uma democracia sobre bases sólidas se se consagra a impunidade", adverte Atilio Borón (5).

O não-enfrentamento com o passado destrói os fundamentos éticos do sistema político, à medida em que ao anterior pacto da impunidade se substitui um pacto de silêncio que compromete governantes presentes e futuros.

O outro prejuízo decorrente das negociações que geraram o processo de transição é a persistência da sombra militar sobre os governos civis. Se foi desmoralizada pela crise econômica ou por derrotas externas (particularidade argentina), a organização castrense não foi desmantelada ou renovada por membros mais comprometidos com o sistema democrático, chegando mesmo a manter várias de suas prerrogativas - caso extremo do Chile.

Por outro lado, a saída pactuada dos autocratas encerra outro entrave à evolução democrática: não permite a multiplicação de espaços participativos que insiram a maior parte da população nos processos decisórios. Num continente marcado por abissais diferenças entre os cidadãos, os espaços institucionalizados carecem de uma representatividade genuína, muitas vezes outorgada à revelia de seus representados, como aponta o desdém em geral dirigido aos partidos políticos. Esta situação impede que os estratos marginalizados comprometam-se com o jogo democrático - a situação para os sub-cidadãos pouco mudou de um regime para outro.

Com relação ainda às instituições, e de se notar que remanesçam enclaves autoritários que impedem e ameaçam a consolidação do processo democráticos (6). Estes enclaves se manifestam sobretudo em normas jurídicas legitimadoras da atuação autoritária e na persistência no organismo estatal de funcionários cuja admissão e mentalidade estão vinculados ao regime anterior. Lembre-se, aliás, que uma ruptura institucional como uma reelaboração constitucional foi antes privilégio de alguns países - Uruguai e Brasil são exemplos - do que regra geral na América Latina. Ao lado disso, o aparato repressivo montado frequentemente negligencia

preocupantemente os direitos humanos mais elementares, de novo identificando os dois regimes na visão dos setores marginais.

Estes setores são ainda os mais atingidos pelo grande percalço à construção de uma cidadania substantiva: a crise econômica que afeta a maior parte desses países. Gerada por um contexto altamente desfavorável, onde o peso do serviço de uma enorme dívida externa se alia a problemas estruturais de produção (e mais recentemente à ameaça de desvio de recursos para o ex-mundo socialista), a economia latino-americana se defronta com tendências de desestabilização que incluem: crise fiscal e aumento desmesurado do déficit público, redução dos níveis de investimento do setor público e empobrecimento paulatino do setor privado, inflação e consequente queda do poder de aquisição dos assalariados, globalização econômica com desarticulação do incipiente mercado interno (7).

A consequência deste quadro perverso é o não-atendimento às demandas sociais que se multiplicam. Ao aparato estatal ineficaz resta oscilar entre paliativos assistencialistas - que apenas postergam problemas calcados na estrutura social - e a repressão pura e simples, que põe em cheque a legitimidade do regime e favorece os augúrios de ingovernabilidade, tese que em última instância viabiliza a reversão autoritária.

Por fim, o atual estágio de maturidade dos líderes políticos impede que se creia em qualquer fatalismo democrático nesses países. Como demonstram recentes rebelião venezuelana e golpe peruano, o processo de democratização não é irreversível, já que não parece que tenhamos sofrido alterações na estrutura do nosso eleitorado, partidos e cultura política de tal magnitude que possamos afirmar, com razoável dose de confiança, que as chances de implantação de algum tipo de ditadura militar sejam aproximadas às que existem nos países do Primeiro Mundo", como adverte Leôncio Martins Rodrigues (8).

Todos estes fatores geram uma desilusão nas populações que sustentaram um processo de transição nos últimos anos e em seus líderes. As promessas com que a democracia acenava mostram-se muito mais difíceis de se consolidar do que a princípio parecia, efeito, na maior parte dos casos, da esperança numa indulgência externa - que nunca existirá - e numa trégua interna - que contraria as noções básicas da luta pelo poder político. É neste weberiano clima de desencantamento que cumpre aos latino-americanos consolidarem sua democracia.

Consolidar a democracia

Na agenda dos que querem assegurar a permanência de regimes democráticos na América Latina deve figurar necessariamente em primeiro lugar a refutação de qualquer catastrofismo econômico. De fato, o quadro estatístico não dá margem à euforia. Entretanto, deve-se propugnar que a superação da atual crise e a retomada do desenvolvimento dependerá da competência com que estes países articularão suas forças, de sua capacidade de negociação e de seu processo integratório. A complexidade da atual crise econômica mundial, que lida com a insurgência de novas questões no debates internacionais (da qual o Encontro sobre Meio Ambiente é exemplo idôneo) e a destituição dos EUA como coordenador da mecânica econômica exorciza os simplismos que vêm um ou poucos determinantes da atual crise (9).

Deve-se ter em mente ainda, no tocante a este tópico, que a usual expectativa de que regimes autoritários têm maior capacidade de enfrentar situações de crise econômica não resiste a uma análise histórica. Um interessante estudo de Karen Remmer conclui que "nos anos 80, as democracias latino-americanas não só enfrentaram as crises econômicas tão efetivamente como os regimes autoritários; elas ainda alcançaram uma marca melhor na evitar[...] o aprofundamento da crise"(10).

E isto se deve, por um lado, à magnitude da atual crise, que ultrapassa em muito as fronteiras nacionais, e por

outro à legitimidade que permite aos governos democráticos uma pressão fiscal e o retorno mais produtivo das inversões estatais.

Na exorcização destes simplismos é de se incluir o neo-liberalismo míope que pretende ver no dismantelamento do Estado uma espécie de solução mágica. Na realidade, embora garanta a curto prazo uma certa estabilidade pelo superávit decorrente da venda de empresas e cessação de investimentos em setores não rentáveis, a onda de privatizações torna as economias nacionais mais vulneráveis a crises internacionais, situação ainda mais temerária numa época de incertezas. A crítica ao estatismo parece mais ingênua se observarmos que as discrepâncias sociais latino-americanas impedem que o Estado abdique de seu papel redistributivo, sob pena de que a conta venha em convulsões sociais entre os setores crescente e inevitavelmente marginalizados. Se a conjuntura exige que estes Estados se tornem mais ágéis e descentralizados, daí não se infere a ausência de sua atuação, o que implicaria efetivamente o princípio da igualdade reduzido a uma ficção jurídica.

Ao lado da reforma no aparato estatal, é inegável que a consolidação democrática nesses países depende de uma reforma institucional que garanta a existência de um espaço público e a atuação neste de grupos de interesses representados. Um rápido diagnóstico demonstraria que estas reformas variam desde a exigência de legislação eleitoral até a adesão a tribunais internacionais que punam os atentados aos Direitos Humanos e aos demais interesses difusos da sociedade. Ao lado disso, deve-se atentar para que a profissionalização política não impeça a construção de espaços políticos para-estatais.

O objetivo desta última observação é claramente o de promover o desejo pela democracia, seja pela participação generalizada em instâncias decisórias localizadas, seja pela renúncia dos líderes políticos à chamada aos quartéis, que tem historicamente precedido os prolongados períodos de governos militares. Quanto a estes, urge que a sociedade repense as atribuições castrenses, face à redução da possibilidade de conflitos internacionais e ao incipiente processo integratório no sub-continente.

Todas estas observações se calcam enfim na crença a se generalizar de que as regras democráticas do jogo político devem ser concebidas como as únicas possíveis. Fora delas, está, não a indeterminação histórica, mas o risco do caos institucional ou do autoritarismo tutelador, mas sempre da negação da cidadania como direito.

Referências bibliográficas

BORÓN, Atílio. "La transición hacia la democracia em América Latina: problemas y perspectivas", p. 27 (mimeog.). Trabalho apresentado no V Congresso da Associação Internacional de Ciência Política. Buenos Aires, 21 a 25 de julho de 1991.

CAVAROZZI, Marcelo "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina" *Revista de Estudios Políticos* nº 74 - Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, outubro-dezembro de 1991, pp. 85-112.

GARRETÓN, Manuel Antonio "La democracia entre dos épocas. América Latina 1990". Trabalho apresentado no V Congresso da Associação Internacional de Ciência Política. Buenos Aires, 21 a 25 de julho de 1991 (mimeog.).

REMMER, Karen "Democracy and Economic Crisis: The Latin America Experience" *World Politics*, vol. XLIII, Nº 3, Abril de 1990, pp. 315-335.

RODRIGUES, Leôncio Martins "Para frear o otimismo" *Folha de São Paulo*, 08/02/92, p. 1-3].

SERRA, José. "Brasil e América Latina após a Guerra Fria" *Revista de Economia Política* vol. 12, janeiro-março de 1992, pp. 107-120.

SMITH, Peter H. "Crisis and democracy in Latin America" *World Politics* vol. 43, julho de 1991, pp.608-634.

TOURAINE, Alain. "Les chances de la démocratie en Amérique latine" *Notes et Etudes Documentaires* n° 4812/1986 - Paris: La Documentation Française, pp. 119-133.

NOTAS:

- (1) "Espólio Marxista", p.6-4.
- (2) Entrevista ao jornal *Zero Hora* - 03/09/91 - p.5.
- (3) "Les chances de la démocratie en Amérique latine", p. 120. O tema é desenvolvido posteriormente pelo autor em *América Latina. Política y Sociedad* - Madrid: Espasa-Calpe, 1989.
- (4) Lawrence Whitehead chama a atenção para os diversos particularismos neste processo. "Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina" *Pensamiento Iberoamericano* n° 14 - Madrid: Instituto de Cooperacion Ibero-Americano, julho-dezembro 1988. pp. 309-313.
- (5) "La transición hacia la democracia emn América Latina: problemas y perspectivas", p. 27.
- (6) Sobre este tópico, veja-se o excelente trabalho de Manuel Antônio Garretón, "La democracia entre dos épocas. América Latina 1990", sobretudo pp. 6-12.
- (7) Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina"; Smith, "Crisis and Democracy in Latin America". Este autor afirma que "[...]in the long run the sociopolitical costs of continuing debt service could undermine the legitimacy of any kind of system, democratic or authoritarian" (p.617).
- (8) "Para frear o otimismo", p. 1-3.
- (9) Serra, "Brasil e América latina após a Guerra Fria".
- (10) Remmer, "Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience", p.334.