

# Difícil democracia

Coleção *O Estado da Democracia na América Latina*  
Dirigida por Bernardo Sorj (Centro Edelstein) e Sergio Fausto (iFHC)

A coleção *O Estado da Democracia na América Latina* é parte do projeto Plataforma Democrática, uma iniciativa do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e do Instituto Fernando Henrique Cardoso, dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na região, através do debate sobre as transformações da sociedade e da política na América Latina e no mundo.

Títulos publicados

*Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina*  
Bernardo Sorj (org.)

*As Farc. Uma guerrilha sem fins?*  
Daniel Pécaut

*Silêncio, Cuba. A esquerda democrática diante do regime da Revolução Cubana*  
Claudia Hilb

*Poder político e meios de comunicação: da representação política ao Reality Show*  
Bernardo Sorj (org.)

Próximos títulos

*Democracia, Agência e Estado. Uma teoria com intenção comparativa*  
Guilherme O'Donnell

SERGIO FAUSTO  
(Organizador)

# Difícil democracia



PAZ E TERRA

© 2010, Centro Edelstein/iFHC

Traduzido do original em espanhol: *Acción presidencial en la America Latina: antecedentes históricos y una tipología del siglo XXI/Equilibrios y desequilibrios de poderes en America Latina/ Los claroscuros de la democracia en Argentina: logros y asignaturas pendientes/Ineficacia, captura y hechizos: México, una democracia inmadura*

*Tradução:* Miriam Xavier

*Preparação:* Paula Souza Dias Nogueira

*Revisão:* Pedro Paulo da Silva

*Diagramação:* Join Bureau

*Capa:* Miriam Lerner

*Imagem de capa:* StockBrazil/Rubens Chaves

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

D568

Difícil democracia / Sergio Fausto (organização) ; [tradução Miriam Xavier]. – São Paulo : Paz e Terra, 2010.

156 p.

(O estado da democracia na América Latina)

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7753-136-3

1. Democracia – América Latina. 2. América Latina – Política e governo. 3. Poder (Ciências sociais). I. Fausto, Sérgio. II. Série.

10.5240

CDD: 320.98

CDU: 32(8)

022169

---

EDITORA PAZ E TERRA LTDA

Rua do Triunfo, 177

Santa Ifigênia, São Paulo, SP – CEP 01212-010

Tel.: (011) 3337-8399

E-mail: vendas@pazeterra.com.br

Home page: www.pazeterra.com.br

2010

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

## Sumário

Apresentação .....	7
<i>Sergio Fausto</i>	
Ação presidencial na América Latina: antecedentes históricos e uma tipologia do século XXI.....	17
<i>Marcelo Cavarozzi</i>	
Equilíbrios e desequilíbrios de poderes na América Latina.....	53
<i>Marcus André Melo</i>	
Tendências anti-institucionais no Brasil pós-transição: populistas, “picaretas” e carbonários .....	81
<i>Bolívar Lamounier</i>	
Luzes e sombras da democracia na Argentina: conquistas e temas pendentes.....	105
<i>Oswaldo Iazzetta</i>	
Ineficácia, captura e feitiços: México, uma democracia imatura.....	137
<i>Jesús Silva-Herzog Márquez</i>	
Os autores.....	153



# Apresentação

*Sergio Fausto*

A coleção *O Estado da Democracia na América Latina* busca reatar o fio que se rompeu entre o pensamento acadêmico sobre a política e a sociedade e a reflexão que sobre elas fazem jornalistas, políticos, líderes da sociedade civil em sentido amplo.

Não é tarefa fácil, visto que a ciência política e a sociologia, ao especializarem-se, refugiaram-se em uma atmosfera onde a linguagem cifrada e o formalismo das análises dificultam a compreensão e o indispensável prazer da leitura dos não iniciados. Além disso, optaram preferencialmente pelo estudo de objetos bem delimitados, não raro específicos demais para o público letrado mais amplo.

Outro fio que a coleção pretende reatar é o do diálogo dentro da América Latina, mais intenso nos anos 1960 e 1970 do que no presente. Por certo é um diálogo aberto ao que está além das fronteiras da região, mas atento às características que aqui adquirem certos desafios e dilemas universais da constituição de sociedades e sistemas políticos democráticos.

Na tentativa de reaproximar os mundos da produção acadêmica e da formação da opinião pública, optamos pela forma do ensaio, que

desobriga o autor de seguir os cânones do *paper* acadêmico. Ensaio curtos, reunidos em coletâneas, sobre temas abrangentes e percebidos como relevantes no debate público.

*Difícil Democracia* traz cinco ensaios de respeitados cientistas políticos sobre os avanços e dificuldades do enraizamento de Estados republicanos e regimes democráticos na região. Três países – Argentina, Brasil e México – são examinados de perto, sem que os demais escapem da atenção dos autores.

Há 30 anos, aproximadamente, a América Latina começou a deixar para trás um longo período em que regimes autoritários prevaleceram na região. Hoje, em sentido estrito, esse título só caberia a Cuba. No percurso, a democracia esteve várias vezes em xeque, sob o impacto de crises econômicas e/ou o espectro da ingovernabilidade. No entanto, apesar da recorrência de episódios dessa natureza, os regimes democráticos não resultaram substituídos por regimes autoritários como os que decorreram de golpes militares nas décadas de 1960 e 1970, especialmente na América do Sul.

Essa constatação ilumina um aspecto essencial da evolução política observada na região nos últimos trinta anos. Mas obscurece outros aspectos não menos relevantes e, ao fazê-lo, nos impede de ver com clareza os desafios e dilemas não menores que ainda se põem a nossa frente. Em termos gerais, eles consistem em enraizar, em solo latino-americano, as instituições e valores do liberalismo político e da democracia republicana, duas vertentes de origens históricas diversas e que levaram séculos para se conjugar em seu berço de origem, a Europa Ocidental.

Sabemos que esse ideal normativo não é plenamente realizado nem mesmo nas melhores democracias do mundo. Mas é óbvia a distância maior a que dele estão os países latino-americanos, assim como é patente a heterogeneidade entre os próprios países da região à luz desse mesmo critério. Em muitos, o fim dos regimes autoritários e a ampliação da arena política – com a incorporação de atores sociais postos à margem de um jogo democrático antes relativamente oligárquico – colocaram em movimento dinâmicas políticas que paradoxalmente mais afastam que aproximam certos países daquele ideal normativo.

Tão importante quanto registrar a disparidade de trajetórias entre países da região é chamar a atenção para a divergência conceitual sobre o próprio significado da democracia. Nenhuma das correntes políticas e governos a rejeita – como o pensamento protofascista ou fascista o fez

na América Latina dos anos 1930 –, mas as acepções e modelos práticos empregados a qualificam de maneira muito distinta, quando não antagônica. Ainda há quem veja a democracia substantiva em oposição à democracia formal e quem defenda a democracia participativa como substituto superior da democracia representativa. Esta é ainda uma batalha em aberto de corações e mentes na América Latina.

Os ensaios aqui reunidos abordam de ângulos diversos, mas convergentes, a problemática acima apresentada. Marcus Melo e Marcelo Cavarozzi oferecem uma visão geral do desempenho do presidencialismo na América Latina nos últimos 30 anos. Ambos discutem as relações entre o Executivo e os demais Poderes na nova quadra democrática.

Melo parte da observação de que não se confirmou o diagnóstico de que haveria uma propensão congênita do presidencialismo latino-americano à produção de crises políticas. Estas, sendo supostamente intratáveis nos limites da legalidade institucional do presidencialismo, condenariam a região à instabilidade e, cedo ou tarde, ao retrocesso a formas autoritárias de governo. Grosso modo, esse era o diagnóstico que informou a defesa da substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo como sistema de governo, e que contou com adeptos de peso político e intelectual em países como o Brasil, onde um plebiscito sobre o tema teve lugar no início dos anos 1990.

O cientista político brasileiro sustenta que o elemento de instabilidade do presidencialismo latino-americano estaria não nas características intrínsecas ao regime, mas sim na inexistência ou debilidade de mecanismos de freios e contrapesos adequados entre os Poderes. Países em que executivos com ampla gama de poderes formais e informais encontram freio e contrapeso proporcional em legislativos não automaticamente obedientes e judiciários relativamente independentes têm demonstrado significativa estabilidade política e eficiência governativa nos últimos quinze anos. É o caso de Chile e Brasil, aponta Melo, que também assinala, de passagem, o papel desempenhado pelo Ministério Público e pela imprensa no funcionamento da engrenagem política dos freios e contrapesos. Os casos mais agudos de instabilidade – e finalmente de colapso do sistema político-partidário até então vigente – se deram em países onde um Executivo fraco se defrontou com um Congresso crescentemente fragmentado e polarizado, a exemplo do que se verificou na Bolívia e na Venezuela nos processos que desaguarão nas eleições de Evo Morales e Hugo Chávez, respectivamente.

Cavarozzi toma o mesmo tema da instabilidade política e da construção de condições para o exercício do governo, no contexto dos regimes presidencialistas na América Latina, mas dá a ele tratamento diferente. Se Melo se concentra na análise das instituições formais, o cientista político argentino mergulha na história latino-americana dos últimos 60 anos para elucidar o desenvolvimento do que chama de poderes paraconstitucionais. Por poderes paraconstitucionais entende os recursos de poder, não restritos às competências constitucionalmente estabelecidas, que um presidente pode manejar para, distribuindo prêmios e castigos materiais e simbólicos, acrescentar à legitimidade formal de seu mandato capacidade efetiva de controlar o jogo político.

Entre os anos 1940 e 1960, período democrático que antecedeu a onda autoritária subsequente, os presidentes da maioria dos países da região, com variações que não escapam à observação de Cavarozzi, dispuseram de três poderes paraconstitucionais básicos para operar dentro de um contexto sociopolítico que Francisco Weffort caracterizou como “estado de compromisso”. Ou seja, um estado de equilíbrio político precário que se criou na transição de sociedades tipicamente oligárquicas e rurais para sociedades que, não obstante apresentassem ainda fortes traços oligárquicos, urbanizavam-se e passavam a incorporar as massas populares, sob o controle do Estado, no jogo político e na esfera da cidadania, embora limitada.

O primeiro desses poderes paraconstitucionais consistia justamente na capacidade presidencial, com maior ou menor mediação de partidos e sindicatos, para mobilizar a seu favor, as lealdades políticas do novo ator da cena política – as massas populares urbanas. A ameaça de forçar os limites da ordem jogando a carta da mobilização popular servia de elemento de chantagem favorável ao presidente que tivesse credenciais críveis para tanto. O controle político sobre as massas populares, por outro lado, era um ativo político apreciável diante do temor inflado ou real de que estas fossem lideradas por movimentos e partidos de esquerda. O segundo recurso de poder paraconstitucional encontrava-se nas Forças Armadas, ou melhor, na possibilidade de o presidente valer-se da intervenção militar para resolver impasses políticos. Entre a ameaça de recorrer a um ou outro ator, num jogo de contrários, abria-se um espaço de autonomia para o presidente operar dentro do universo político das elites civis. Já o terceiro recurso de poder paraconstitucional consistia no manejo dos instrumentos de política macroeconômica e política

de fomento à industrialização para arbitrar, com relativa liberdade, dadas a centralidade do Estado e a menor importância relativa dos mercados, ganhos e perdas entre grupos e setores sociais domésticos.

Cavarozzi não ignora que o fato de estarem à disposição não significa que, em todas as circunstâncias, tais poderes paraconstitucionais tenham sido bem utilizados, da ótica presidencial, e produzido situações prolongadas de estabilidade. Ao contrário, não é difícil associar na história daquele período a utilização desastrosa desses instrumentos a episódios de crises agudas, que acabaram por levar ao colapso da maioria dos regimes democráticos na região. Não está aí porém o ponto central do ensaio. A compreensão do passado serve ao autor para mostrar que tais recursos de poder paraconstitucional, vigentes no “período democrático” dos anos 1940 a 1960, já não estão mais à disposição dos atuais presidentes latino-americanos. Eles desapareceram na esteira de dois processos: o da transição à democracia, depois do longo “interlúdio autoritário”, que tornou não apenas ilegal, mas ilegítimo o recurso à intervenção militar para fins políticos; e o das reformas estruturais e abertura das economias latino-americanas, logo após as transições democráticas, que reduziram a autonomia dos Estados-nacionais e fragilizaram as bases econômicas e políticas dos trabalhadores urbanos do setor formal.

É na sobreposição dos processos de transição democrática e transformações socioeconômicas estruturais que Cavarozzi identifica a raiz mais profunda dos desafios à governabilidade observados nos países latino-americanos desde os anos 1990. Nas respostas a esses desafios, ele identifica o delineamento de três modelos distintos de ação presidencial, ainda não inteiramente consolidados, a partir dos quais constrói uma tipologia na qual encaixa os principais países da região. Mais importante, o autor analisa as características de cada um dos três modelos (presidencialismo de coalizão, com ou sem maioria parlamentar automática; presidencialismo débil e presidencialismo hegemônico), atento tanto à dimensão da estabilidade quanto da inovação política. Para Cavarozzi, haveria um movimento pendular entre o presidencialismo débil e o presidencialismo hegemônico, gerador de grande instabilidade política. Já o presidencialismo de coalizão, muito mais estável, mostraria tendência a bloquear a inovação política. Esta residiria na capacidade de produzir respostas novas ao velho desafio pendente de ampliar e intensificar simultaneamente a cidadania política e a cidadania social nos marcos de um Estado democrático de direito.

A coletânea contém três ensaios dedicados à análise da problemática geral em países específicos. Escolhemos tratar de três deles: Argentina, Brasil e México. Não apenas pela óbvia importância (econômica e política) que têm para a região, mas também porque são países que se situam em uma faixa intermediária (onde o Brasil sobressai positivamente) entre os casos de sucesso de consolidação democrática (Chile e Uruguai) e os casos, mais “problemáticos” (Bolívia, Equador e Venezuela).

Bolívar Lamounier escreve sobre o Brasil, de uma perspectiva inovadora, que já se pode intuir pelo título do ensaio: “Tendência anti-institucionais no Brasil pós-transição: populistas, picaretas e carbonários”. A perspectiva é inovadora por mais de uma razão. Desde logo por colocar em xeque a ideia de que a modernização do país – com a crescente racionalização econômica e social decorrente da difusão da disciplina do mercado – o conduziria necessariamente a uma democracia modelar. Vale a pena citá-lo na caracterização que faz a respeito: “Num nível relativamente elevado de complexidade econômica e social, as instituições se consolidam; a separação de poderes torna-se efetiva; o jogo político-eleitoral arrasta as principais forças políticas para o centro (...); assim como o eleitorado, a política pública se torna mais abrangente, universalista, corrigindo paulatinamente seus antigos vieses de grupo ou classe social. O populismo, sem espaço, parece estar com os dias contados”.

Lamounier não nega que o “template da modernização”, como diz, sirva como descrição pertinente das tendências gerais da evolução sociopolítica recente do país. Trata, no entanto, de mostrar a sua incapacidade de capturar tendências anti-institucionais que se insinuam na contraface desse quadro mais geral, à primeira vista muito auspicioso da perspectiva da consolidação de uma democracia de alta qualidade no Brasil. Para o autor, o “template da modernização” tanto ilumina quanto obscurece.

No intento de lançar luz sobre o lado menos brilhante da evolução sociopolítica brasileira recente, ele põe o foco sobre o populismo, o clientelismo e o esquerdismo “carbonário”. Longe de serem criaturas em extinção, esmagadas pela marcha inexorável da modernização capitalista, tais fenômenos, tidos erroneamente como arcaicos e incapazes de se reproduzirem em “ambiente moderno”, assumem novas formas e nutrem as tendências anti-institucionais que, a seu ver, desautorizam uma visão ingenuamente otimista – “panglossiana” diria o autor – em relação ao futuro da democracia no Brasil.

Também da sobrevivência de práticas políticas tradicionais nos fala Osvaldo Iazzetta em seu ensaio sobre a renovação da tradição plebiscitária no ambiente pós-transição na Argentina. Se desta perspectiva seu texto dialoga com o ensaio de Lamounier, de outra conversa com o de Cavarrozi. É que Iazzetta mostra como essa tradição é retomada em contextos de crise aguda, como as que acometeram aquele país ao final dos governos Alfonsín, em 1989, e De la Rúa, em 2001, ambos encerrados antes de seu término regulamentar. Tais crises, ao tornar tangível o fantasma da desordem social e da ingovernabilidade política, criam as condições para a emergência de presidentes que reclamam e obtêm apoio para a mobilização e o exercício de amplos poderes que, se não rompem abertamente os limites da legalidade constitucional, forçam-nos a ponto de pôr em xeque, na prática, o sistema de freios e contrapesos que caracteriza o regime democrático-liberal. Dessa perspectiva, assinala o autor, embora de sinais politicamente opostos, um neoliberal e outro nacional-desenvolvimentista, os governos de Carlos Menem e do casal Kirchner apresentariam insuspeitadas semelhanças.

Iazzetta argumenta que o estilo de liderança propiciado pela crise revelou-se por assim dizer funcional para a superação dos estados de emergência em que a Argentina se encontrava no auge do descontrole hiperinflacionário, em 1989, e nos estertores do regime de convertibilidade, em 2001. O problema reside na cristalização ou mesmo exacerbção desse estilo de liderança uma vez reconquistadas as condições mínimas de governabilidade social e política. Tal fenômeno, do qual o atual governo de Cristina Kirchner dá testemunho eloquente, solapa as bases das instituições e da convivência democrática. Iazzetta identifica as raízes desse padrão recorrente na tradição plebiscitária da Argentina, que remonta pelo menos aos anos 1940, com a emergência do peronismo. Aponta ainda para o fato de que o “caciquismo político” continua a predominar em muitas das províncias. É nesses laboratórios, onde a alternância de poder é antes a exceção do que a regra, que Menem, oriundo de La Rioja, e os Kirchner, de Santa Cruz, fizeram a sua formação política. De onde poderiam vir, então, as forças capazes de melhorar a qualidade da democracia na Argentina, tornando o Estado mais republicano e a política menos dependente do domínio pessoal de máquinas e recursos públicos? De uma sociedade civil pluralista e dotada de espírito cívico – a outra face da sociedade argentina – que não tem encontrado expressão majoritária no sistema político.

A coletânea se encerra com um ensaio de Jesús Silva-Herzog Márquez sobre o México. Como o próprio autor observa, aquele país percorreu um caminho distinto do observado nas transições de regimes autoritários para a democracia. A propósito, Cavarrozi, em seu ensaio, faz referência interessante à distinção que Manuel Antonio Garretón estabelece entre transições e fundações democráticas, aquelas típicas dos países sul-americanos, estas de países centro-americanos que chegaram à democracia nos anos 1990 sem maior experiência prévia. O México não se enquadra em nenhuma das duas categorias. Trata-se de um caso *sui generis*, em que vigorou, desde os anos 1930, um regime no qual a observância de princípios da ordem democrática (liberdade de imprensa e organização partidária, eleições, separação de poderes etc.) subordinava-se à regra de ouro segundo a qual um partido dominante, o Partido Revolucionário Institucional, que controlava o Estado e se confundia com ele, não poderia ser desalojado do centro do poder. “Dono” da Presidência da República, limitava-se a ceder espaços de poder periférico (governos estaduais) e a tolerar o dissenso que não lhe ameaçasse a dominância do sistema político. Não era um regime plenamente democrático, mas tampouco era uma ditadura. No México, os militares não tiveram de voltar aos quartéis, pelo simples fato de que jamais saíram, sob o regime do PRI, edificado nos anos 1930 justamente para pôr fim aos conflitos armados entre as elites civis desencadeados pela Revolução de 1917.

É contra esse pano de fundo que o autor analisa as vicissitudes da política mexicana no período que se inicia em 2000, quando o PRI, quase 70 anos depois de sua criação, finalmente se vê obrigado a ceder o centro do poder político no país, com a eleição de Vicente Fox, em 2000. Silva-Herzog não minimiza os ganhos democráticos que resultaram do fim do “reinado priista”, a começar pelo fato de que as eleições passaram a ser efetivamente competitivas, no nível federal, sem recurso a fraudes, como era praxe no período anterior. A alternância no poder, porém, veio acompanhada de uma espécie de esterilização da política como processo de deliberação e decisão sobre mudanças nas formas de organização e conduta do Estado e da sociedade. Daí a expressão “democracia enfeitada” que o autor usa para caracterizar o regime político atual no México, onde tudo que se herdou do passado parece intocável: do monopólio do petróleo ao corporativismo das grandes categorias do Estado, passando pela “empleomania”, que migrou do nível federal para os governos estaduais.

Esvaziada dos poderes reais que manipulava o PRI, a engenharia institucional herdada do regime anterior mostra-se inapta a produzir maiorias com capacidade de governar e vontade de reformar a institucionalidade herdada do passado. O México, nas palavras de um analista citado por Silva-Herzog, teria invertido a sequência histórica, passando da monarquia ao feudalismo. Com essa imagem, aponta-se para o fato de que a estrutura de poder anterior, articulada a partir da presidência, fragmentou-se em feudos setoriais e locais. Nas brechas abertas pela fragmentação, penetrou o crime organizado, hoje a principal ameaça às instituições e à convivência democráticas naquele país.

Os ensaios aqui reunidos não terminam com prescrições para reformas institucionais que deveriam ser adotadas à luz dos desafios e dilemas analisados. Trata-se de escolha deliberada dos editores. Não porque atribuamos pouca importância ao papel que as instituições desempenham na estratégia dos atores políticos e nos resultados de sua interação. Mas, sim, porque entendemos que as instituições são produtos historicamente constituídos em processos sociopolíticos que em muito ultrapassam a esfera do racional-legal, embora em parte nele se codifiquem. Tais processos envolvem valores, crenças e práticas que não apenas impregnam as instituições, como também os atores políticos, condicionando os seus cálculos e escolhas. Compreender esses processos é essencial para que agendas de reforma institucional sejam algo mais que exercícios intelectuais estéreis.

A construção da democracia na América Latina (inacabada e incerta) requer que se entenda como velhas mazelas (o personalismo, a tradição plebiscitária, o clientelismo, o patrimonialismo etc.) adquirem formas “modernas” que aberta ou sub-repticiamente estabelecem-lhe limites ou mesmo esvaziam-na de conteúdo real, ainda que com a preservação de suas formas mais aparentes, como a repetição periódica de eleições. Compreender esses processos é, a nosso ver, fundamental para fortalecer uma cultura cívica que impulse e sustente a aproximação da América Latina da “utopia democrática”. Esta coletânea pretende ser uma contribuição, ainda que modesta, nesta direção.



# Ação presidencial na América Latina: antecedentes históricos e uma tipologia do século XXI

*Marcelo Cavarozzi*

Um cientista político da Universidade de Pittsburg, Pérez-Liñán, disse recentemente que a América Latina enfrentou nas últimas décadas um novo tipo de instabilidade política. Frente à drástica diminuição das intervenções militares, as substituições de presidentes constitucionais acontecem, geralmente, como resultado de choques entre os congressos e os ocupantes do Poder Executivo. Estes questionamentos podem ter um caráter ativo – traduzidos habitualmente em processos de *impeachment* que terminam, direta ou indiretamente, com a saída do presidente – ou passivo, quando os congressos toleram ou canalizam mobilizações sociais e pressões setoriais que levam à sua queda (Pérez-Liñán, 2007).<sup>1</sup> Em outros casos menos frequentes, como

---

<sup>1</sup> Os exemplos que o autor estuda são os de Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Ernesto Samper (Colômbia), Abdalá Bucaram (Equador) e Raúl Cubas Grau e Luis González Macchi (Paraguai).

os do Equador e do Paraguai, a saída dos presidentes foi resultado de processos judiciais, mesmo quando eles não redundaram em condenações ao titular do Poder Executivo.

Concordo com Pérez-Liñán em um sentido. Ao utilizar o conceito de “instabilidade” para se referir às substituições presidenciais que estuda, ele faz referência a um fenômeno que ficou parcialmente invisível pelas interpretações simplistas das recentes democratizações latino-americanas. Com efeito, o potencial empoderamento dos parlamentos, associado à sua capacidade de hostilizar com eficiência os titulares do Poder Executivo, não é necessariamente a expressão de um novo balanço de poderes mais harmonioso e mais de acordo com os princípios republicanos. Pelo contrário, em muitos casos as substituições presidenciais marcam a ausência de uma fórmula política estável, que seja respaldada majoritariamente pelas respectivas sociedades. Para deixar mais claro, as atuais substituições presidenciais caracterizam um déficit das democracias latino-americanas que contribui para criar um sério **vazio político**.

O argumento que desenvolvo neste artigo compartilha as conclusões de Pérez-Liñán, mas com uma ênfase diferente. É evidente que na maioria dos países da região e particularmente nos da América do Sul prevaleceu, durante boa parte do século XX, um tipo de instabilidade crônica que afetou as práticas democráticas e os princípios em que elas se apoiam. Um dos principais indicadores, assim como o detonador da instabilidade, era a substituição violenta, ou pelo menos anticonstitucional, dos presidentes legalmente eleitos como resultado dos golpes militares.<sup>2</sup> O período de instabilidade mais forte foi iniciado com o declínio dos regimes oligárquicos e estendeu-se por várias décadas associado ao fenômeno que Francisco Weffort caracterizou como o “estado de compromisso” (Weffort, 1978).<sup>3</sup> Mais especificamente, e variando de acordo com o caso, o estado de compromisso cobriu o período que vai

<sup>2</sup> Destaco que o padrão descrito era aplicado especialmente na América do Sul, porque é certo que com exceção da Costa Rica, do México, da América Central e do Caribe as práticas democráticas não chegaram a funcionar, nem mesmo de maneira instável, até o final do século XX.

<sup>3</sup> Ainda que Weffort não defina com precisão o “estado de compromisso”, destaca um traço contraditório essencial dessa forma de dominação. A formação do estado de compromisso facilita a entrada das massas na política, uma vez produzida a queda do regime oligárquico, mas, ao mesmo tempo, cria novos dilemas. Ou seja, é, simultaneamente, solução e problema. Deixando de lado o traço classista no olhar de Weffort, próprio da época, o sociólogo brasileiro acerta ao apontar que o caráter problemático do estado de compromisso era uma questão política que estava vinculada à precariedade de seus equilíbrios.

desde a Primeira Guerra Mundial até o final da década de 1960. Agora, sustentar que no estado de compromisso predominava a instabilidade institucional não deve ocultar o fato de que, de modo subjacente, também predominavam padrões persistentes e previsíveis de ação política.

## Podere paraconstitucionais e estado de compromisso

Estes padrões alimentaram a outra face da política real que se desenvolveu com mais intensidade em alguns casos do que em outros. O Brasil e a Argentina foram dois exemplos típicos de um fenômeno de articulação de um tipo de “presidencialismo paraconstitucional”. O presidencialismo paraconstitucional funcionava de acordo com regras que ficavam à margem do ordenamento constitucional ou inclusive chegavam a transgredi-lo. Mas, ao mesmo tempo, essas regras eram relativamente conhecidas e internalizadas por diferentes atores. De qualquer modo, dentro desta fórmula política a democracia frequentemente aparecia como um horizonte desejável; como uma promessa que, inclusive, era enunciada retoricamente pelos atores que a atacavam.

As regras do presidencialismo paraconstitucional estavam associadas a um jogo cujas duas cartas principais eram aparentemente contraditórias: uma, a ameaça, explícita ou não, de intervenção militar e a outra, os blefes aos quais os políticos e as elites econômicas recorriam – ou seja, os *parceiros reais* – utilizando como baralho o *parceiro fantasma*, o povo, na sugestiva dicotomia que Weffort cunhou em 1963.<sup>4</sup> Como resultado, a efetividade da participação eleitoral das massas estava vinculada ao seu potencial de ruptura e não a sua contribuição para a legitimidade dos processos de tomada de decisões ou a promoção da *accountability* dos agentes públicos eleitos. Em outras palavras, por baixo da instabilidade institucional, também operavam regulações das condutas políticas que frequentemente entravam em contradição, ou

<sup>4</sup> Uma das principais consequências deste complexo jogo era que os presidentes constitucionais, assim como muitos ocupantes do Executivo, transitavam permanentemente por um estreito desfiladeiro marcado, por um lado, pelas reivindicações feitas pelos diferentes atores sociais e econômicos, entre eles o aludido parceiro-fantasma, e por outro, pelos limites, quase sempre implícitos, que as Forças Armadas estabeleciam para a sua ação. O artigo original de Francisco Weffort é citado por ele mesmo em Weffort (1978).

pelo menos não respeitavam, a constituição e as leis. Tais regras tinham sido construídas ao longo do tempo e certamente influíam e eram adotadas nos cálculos dos atores do jogo político. E neste jogo, o presidente era o centro: o funcionamento da política era regido por um subconjunto de regras paraconstitucionais centradas tanto no papel presidencial, quanto no desempenho concreto do *incumbent* que o ocupava.

Obviamente e como resultado do fato de que durante o século XX em praticamente toda a região funcionaram regimes de tipo presidencialista, os cálculos e as estratégias do ocupante do Poder Executivo foram um dos componentes mais significativos da arquitetura da política. Mas a centralização no presidente e as pautas de funcionamento da presidência não resultavam somente das regras constitucionais, mas também, e talvez principalmente, do funcionamento de regras **tanto formais como informais** que, reitero, podem ser caracterizadas de “paraconstitucionais”. Dentro dessas regras e inspirado pelas imagens cunhadas por Weffort já mencionadas anteriormente, quero explicitar a natureza de três mecanismos de controle e equilíbrio políticos ligados estreitamente entre si e que fizeram parte essencial do núcleo do que eu defino neste texto como o presidencialismo paraconstitucional de natureza Estado-cêntrica. Sem desconhecer as variações nacionais, este modelo foi desenvolvido quase completamente no Brasil, na Argentina, no Chile e no México, ainda que neste último país a desmilitarização do regime revolucionário impulsionada com sucesso pelo general Lázaro Cárdenas no final da década de 1930 tenha introduzido uma modificação importante nos seus padrões de funcionamento. Estes mecanismos fundamentais foram:

- a) A regulação dos mecanismos políticos para incluir as massas na arena política e no mundo do trabalho recorrendo tanto a mecanismos corporativos – isto é, à “cidadania regulada”, definida por Wanderley Guilherme dos Santos – quanto a canais partidários, clientelistas e de identificação simbólica direta com o líder-presidente. Um correlato essencial do funcionamento destes mecanismos de inclusão foi sua utilização como arma de chantagem política (Santos, 1979).
- b) O tratamento das ferramentas de política econômica e social de expansão da demanda agregada que estiveram ligadas, como destaca José Antonio Ocampo, aos movimentos cíclicos da ba-

lança de pagamentos; nesta fórmula, a inflação se transformou em um mecanismo de intermediação do Estado que encobriu parcialmente os efeitos redistributivos das políticas públicas (Ocampo, 2004).

- c) O jogo de pressões, golpes e chantagens que se estabeleceu principalmente entre o presidente e os militares, mas que também incluiu outros atores políticos e econômicos em torno da manutenção, suspensão e/ou manipulação das leis que regulavam as eleições, o funcionamento pleno ou limitado do Congresso e a ilegalidade dos “partidos perigosos”. De qualquer maneira, um efeito paradoxal deste jogo foi que a democracia política, ao ser periodicamente postergada ou bloqueada, ficou como a imagem, para as maiorias populares, de uma potente utopia, de uma promessa de um futuro melhor.

No Brasil (1964), na Argentina (1966 e 1976), na Bolívia (1971) e no Chile (1973), o funcionamento do presidencialismo paraconstitucional ligado ao estado de compromisso teve um final abrupto com o triunfo dos respectivos golpes militares. Em outros casos, como no México e na Venezuela, a sua desarticulação foi mais tardia e mais gradual, já que seu eclipse aconteceu junto com o progressivo desmantelamento da hegemonia do PRI e a explosão em etapas do sistema bipartidário integrado pela Ação Democrática e pelo COPEI, respectivamente. Na Colômbia, o desenvolvimento mais fraco e tardio do estado de compromisso fez com que o peso dos três mecanismos que constituíam o modelo de ação presidencial Estado-cêntrico tivesse menos importância, já que eles foram apêndices secundários das normas e práticas de um regime oligárquico e de um Estado fraco, fórmula que persistiu até quase o final do século XX. Finalmente, no Peru e na Bolívia, durante os dois primeiros terços do século, as frequentes intervenções das Forças Armadas na política são dois exemplos de um estilo caudilhista, próprio dos padrões de militarização da política do século XIX.

## **A virada democrática**

O caminho das presidências na América Latina, como é óbvio, deu uma virada decisiva com o início das transições para a democracia na

década de 1980. As transições foram um fenômeno basicamente sul-americano na medida em que foi nessa parte do continente onde, em 1978, oito países estavam submetidos a regimes militares. Em contraste, até o início da década de 1990 todos já eram governados de modo mais ou menos democrático.<sup>5</sup> Da mesma forma, a onda democratizante também abrangeu, após um breve *lag*, a maioria dos países da América Central, Caribe e também o México. No entanto, nesses casos, Garretón sugere de maneira convincente que não cabe aplicar o conceito de “transição para a democracia”. Os processos de paz da Guatemala e de El Salvador e o ocaso dos regimes “de sultanato” como os de Trujillo e Somoza conduziram, através de itinerários sinuosos e não isentos de inesperados desvios como o da Nicarágua sandinista, a desenlaces democráticos e podem ser caracterizados como episódios de fundação democrática. Por sua vez, o fim do prolongado monopólio do PRI mexicano no controle da presidência é, mais especificamente, um exemplo de reforma democrática (Garretón, 2003).<sup>6</sup>

A virada a qual faço referência demonstrou, para deixar claro, que a democracia se transformou, salvo algumas exceções, em *the only game in town*. Entretanto, o ponto que desejo enfatizar é que o fato da região atravessar esse divisor crucial de águas ligado ao desaparecimento ou pelo menos à diminuição radical das ameaças de intervenção militar – e ligado a isso o recuo na maior parte do continente do terrível flagelo do terrorismo de Estado – gerou um paradoxo: a afirmação das práticas democráticas coincidiu com a criação de um vazio produzido pelo enfraquecimento das regras paraconstitucionais e pela diminuição radical do Estado, fruto da abertura da economia, das privatizações e da desregulação dos mercados. Para terminar, em várias novas democracias lati-

<sup>5</sup> Os países que se tornaram democráticos durante esses anos foram o Equador, o Peru, a Bolívia, o Chile, a Argentina, o Uruguai, o Paraguai e o Brasil. Utilizo a imprecisa e pouco satisfatória expressão de “mais ou menos democrático” para aludir à circunstância de que vários dos regimes políticos latino-americanos estão longe de alcançar níveis máximos ou sequer razoáveis nas diferentes dimensões a respeito de democracia, liberalismo político e republicanismo.

<sup>6</sup> Garretón define as fundações democráticas como processos que ocorrem em sociedades que não tiveram experiências de regimes democráticos no passado, que estão instalando democracias pela primeira vez, o que implica construir um núcleo básico de instituições democráticas após o colapso de uma oligarquia ou de uma ditadura patrimonialista, longas guerras civis, movimentos guerrilheiros e revoluções. Por sua vez, as reformas democráticas consistem em processos extremamente complexos de criação e instalação gradual e progressiva de instituições democráticas a partir de iniciativas criadas dentro de um regime não democrático.

no-americanas contemporâneas não se estabilizou um “modelo de ação presidencial” – alternativo ao presidencialismo paraconstitucional, quando as ditaduras militares eram uma possibilidade verossímil – no qual coexistam de modo relativamente harmonioso regras constitucionais e paraconstitucionais ancoradas em um Estado razoavelmente eficiente.

Como resultado das recentes transições – imersas dentro das transformações operadas na geopolítica e na economia mundial – as regras formais da democracia não enfrentam sérios riscos. Além de não enfrentar ameaças verossímeis de intervenção das Forças Armadas, os titulares dos principais escalões do Poder Executivo das nações latino-americanas ocupam tais cargos como corolário de eleições que, na maioria dos casos, não são questionáveis e, conseqüentemente, salvo a eleição presidencial mexicana de 2006, não são questionadas nem pelos derrotados, nem pelos cidadãos. No entanto, isso não significa que tenham se generalizado pautas de comportamento políticos que regulem – de maneira estável e integralmente – as interações entre os diferentes integrantes da classe política ou os vínculos de representação estabelecidos entre esta classe política e a sociedade. Permanecem, portanto, importantes rachaduras pelas quais sempre passam ações de presidentes e de outros atores políticos que provocam uma erosão na legitimidade das regras vigentes, ainda que não cheguem a aboli-las. Reiterando o que destaquei anteriormente, esta situação configura uma síndrome de instabilidade na qual as regras vigentes possuem pouca efetividade, ainda que não desmoronem, sem que se chegue a criar fórmulas alternativas.

De qualquer maneira, o balanço é variado. Em alguns casos, o desafio associado à consolidação das instituições democráticas e a elaboração de um modelo de ação presidencial legítimo e consensual começa a dar respostas bastante efetivas; em outros casos, os resultados são muito menos satisfatórios já que o resultado é uma espécie de “vale tudo” que permanece mesmo com a subsistência das regras formais. Como ilustração heurística dessa hipótese, na segunda parte deste artigo analisarei três casos – México, Venezuela e Chile –, descrevendo quais são as características das respectivas modalidades de ação presidencial, procurando explorar os fatores que influem no projeto de uma arquitetura política relativamente estável. A partir dessa indagação exploratória, proponho de modo especulativo três direções ou caminhos alternativos que parecem existir no futuro, na América do Sul. A descrição dos atributos des-

ses três caminhos, por sua vez, me permite elaborar uma ferramenta preliminar, um tipo de tipologia comparativa que inclui oito países da América do Sul, além do México.

Esta tipologia procura considerar os novos fenômenos produzidos a partir do divisor de águas no início do novo século. Ainda que o século XXI tenha começado sob o impacto da profunda crise a qual se refere José Antonio Ocampo – a “meia década perdida” de 1998–2002 –, rapidamente as econômicas latino-americanas voltaram a se recuperar e aconteceram mudanças políticas significativas (Ocampo, 2004). Para analisar estas mudanças recentes, torna-se necessário projetá-las sobre a etapa iniciada com a transição para a democracia da década de 1980, a partir do abandono do poder pelos militares peruanos em 1980. Como já propus em outro artigo, as transições para a democracia encobriram outras mudanças iniciadas na América Latina a partir daquela década. Em boa parte, estas mudanças estiveram ligadas à crise da Matriz Estado-cêntrica e às transformações que estavam acontecendo na política e na economia mundial em razão do desordenamento do “Capitalismo Organizado”, criado a partir de Bretton Woods e da queda do sistema bipolar associado à Guerra Fria.

Na década de 1980, a panaceia democrática – e a concomitante crença na suposta onipotência da vontade política – obscureceu duas questões: 1) que a construção de sistemas democráticos era uma tarefa extremamente complexa que não se limitava à remoção (ou reforma radical) dos autoritarismos anteriores e à adoção de regras eleitorais que respeitassem o sufrágio universal e; 2) que por mais impecáveis que estas regras fossem, o funcionamento efetivo da democracia repousa, por um lado, em pautas de conduta que vão além da aplicação das regras do jogo eleitoral democrático e, por outro, no funcionamento efetivo de um Estado de direito. Na década seguinte, uma vez produzido o desencanto ao qual alude Ludolfo Paramio, a respeito da crença na onipotência, mudou-se para outra visão também simplificada da política, ainda que diferente da anterior. Esta visão puramente instrumentalista propôs que a América Latina do final do século XX estava se transformando em outro exemplo da suposta convergência e plena harmonia da democracia política e da economia de mercado. Consequentemente, os políticos e técnicos neoliberais dessa etapa e seus principais executores políticos, isto é, os ‘hiperpresidentes’, conceberam a política como o exercício limitado de uma prática periódica do voto, cujo principal

objetivo era validar um processo de recuo do Estado e de abertura da economia implementado a partir de cima, e apoiando-se em slogans do tipo “Deixem-me fazer”.

Apesar de partirem de premissas opostas, ambas as panaceias, a democrática e a liberal, corroeram não só as instituições, como também enfraqueceram a crença na efetividade da política como ferramenta de transformação social. Ainda que a eficácia simbólica de ambas tenha diminuído significativamente, seus efeitos ainda não se dissiparam completamente.

## À procura de novos modelos de ação presidencial

Como já ressaltai, a meia década perdida terminou em 2002–2003. Seu fim encerrou não só um período de queda do produto interno bruto e um aumento da desigualdade, como marcou também o declínio da panaceia neoliberal e o fim de um turbulento quinquênio na política latino-americana. Mas desta vez, diferentemente do que aconteceu há dez anos na maioria dos países, as transformações políticas foram além de uma simples troca de partidos no poder.

Na segunda metade da década de 1980, aconteceu a *débâcle* de muitos dos partidos ou coalizões que estavam no governo; eles terminaram sendo destituídos do poder ao sofrer o impacto direto da crise da dívida. Em 1985, a precursora dessas difíceis experiências foi a esquerdista União Democrática e Popular boliviana. Esta coalizão já tinha sido desfeita quando o velho líder Hernán Siles Zuazo renunciou antecipadamente à presidência. Foram somando-se posteriormente a esta pouco recomendável lista a UCR argentina, o APRA peruano, o PMDB brasileiro e, por último, a AD venezuelana. Em todos os casos, o desempenho do partido do presidente nas respectivas derrotas eleitorais foi, na melhor das hipóteses, medíocre, e em outros, absolutamente deplorável. Entretanto, em todos os países com exceção do Peru, os recém-chegados ao poder e também seus partidos faziam parte dos quadros estáveis da política nacional de cada país; em muitos casos, em posições proeminentes, como Víctor Paz Estensoro, Carlos Menem e Rafael Caldera, e em outros, em espaços extremamente marginais como Collor de Mello.

As transformações que aconteceram entre 1998 e 2003 na política latino-americana foram mais radicais, verdadeiras metamorfoses que

incluiram, em alguns casos, o rompimento com tradições políticas que eram inclusive anteriores à transição para a democracia – por exemplo, a vigência de sistemas bipartidários como os da Venezuela e da Colômbia ou do virtual partido único no México – e, em outros, a consolidação de personagens cuja ascensão política representava, em certo sentido, uma verdadeira revolução social e cultural, como Lula e Evo Morales. Com exceção do Chile, o novo século trouxe grandes reviravoltas e vale a pena enumerá-las:

- a primeira derrota do peronismo, estando no poder, o que eliminou a última eclusa que impedia a queda da convertibilidade argentina; iniciado em 1999, o governo da denominada Aliança (da UCR e da FREPASO) foi apenas uma testemunha inerte da catástrofe política e econômica de 2001;
- o traumático fim de Fujimori e seu governo que, somado ao cataclismo da Argentina, resultou no fim dos dois ‘hiperpresidentes’ neoliberais mais fortes do fim do século;
- o triunfo de Lula, evento que não só marcou a chegada ao poder do único partido de trabalhadores do século XX brasileiro, mas também a chegada à presidência de um líder sindical de origem popular proveniente da região mais pobre do Brasil, o Nordeste;
- a vitória de Tabaré Vázquez e da Frente Ampla uruguaia, que terminou com o duopólio bipartidarista democrático que já alcançava um século de duração e que começou quando acabou a Guerra Civil de 1904;
- o triunfo de Evo Morales, que não só terminou com o predomínio do MNR na vida política boliviana durante meio século como, além disso, significou a chegada à presidência de um aymara, ou seja, do primeiro boliviano pertencente a uma das etnias indígenas majoritárias, subjugadas durante cinco séculos por espanhóis e crioulos;
- a derrota do PRI no México, que marcou o fim do sistema político de maior duração e estabilidade na América Latina;
- a queda dos dois sistemas partidários que tinham demonstrado um dos maiores índices de estabilidade institucional desde o fim da década de 1950, ou seja, os da Venezuela e da Colômbia.

Como podemos perceber nos parágrafos anteriores, as trajetórias políticas que se desenvolveram na América Latina a partir do período 1998-2003 combinaram, por um lado, os efeitos que os processos econômicos globais tiveram sobre a região e, por outro, os legados herdados em cada caso particular a partir do surgimento e esgotamento das duas panaceias, a democrática e a neoliberal. Um dos corolários da primeira década do século XXI foi o fato de tornar evidente a ausência, ou pelo menos a debilidade, das dimensões ou regras paraconstitucionais do regime político. A seguir, analisarei três casos cujos traços específicos proporcionam pistas para a descrição dos caminhos políticos que estão sendo definidos na região, exercício que me permite fazer uma classificação dos presidencialismos latino-americanos.

## **Venezuela: a fusão do povo e das Forças Armadas sob o personalismo chavista**

O colapso político do fim do século XX e o surgimento de Chávez como presidente/homem forte teve como principal consequência o declínio dos dois partidos que tinham sustentado a democracia venezuelana, assim como o declínio de seus principais dirigentes: Carlos Andrés Pérez, da Ação Democrática (partido convencionalmente caracterizado como social-democrata) e Rafael Caldera, fundador e líder histórico do COPEI (Comitê de Organização Político Eleitoral Independente, caracterizado como social-cristão). Em 1989, após Pérez assumir a presidência (mais conhecido como CAP), ele fracassou na tentativa de implementar um severo plano de ajuste e reforma estrutural. O lançamento do plano provocou o “Caracazo”. Os longos saques que as classes mais pobres protagonizaram em várias cidades do país em razão do ajuste tiveram como resposta uma dura repressão que causou centenas de mortes. O governo de CAP nunca se recuperou. Após dois anos, golpes militares encabeçados por oficiais nacionalistas e antiliberais liderados pelo tenente-coronel Hugo Chávez fracassaram em seu objetivo de alcançar o poder e seus protagonistas foram condenados e mandados para a prisão. Mas, de qualquer forma, decretaram o fim da presidência de CAP que, abandonado por seu próprio partido, foi submetido a um *impeachment* pelo Congresso, deposto e preso. A queda de CAP arrastou seu partido. A Ação Democrática nunca se recuperou desse episódio. A partir de 1990,

o partido que tinha colocado fim à longa era do caudilhismo militar perdeu sua capacidade de disputar eleições nacionais como um contendor verossímil. Por seu lado, no segundo turno presidencial, a sorte do COPEI se transformou no reflexo espetacular da trajetória de seus adversários: enquanto no caso da AD a organização partidária traiu o seu líder e, deste modo, determinou seu fim, no caso do COPEI o processo foi invertido: tentando vencer as eleições de 1994, o partido traiu Caldera pela segunda vez ao não indicá-lo como candidato; o velho líder vingou-se ganhando as eleições.

No processo eleitoral de 1993, o COPEI optou por reiterar o que tinha feito cinco anos antes se recusando a apoiar Caldera, que já tinha sido derrotado como candidato do partido em 1983. Mas desta vez, Caldera, em uma decisão na qual considerou sua avançada idade, preferiu desligar-se do COPEI e criou um partido próprio, denominado Convergência. Com ele, apesar de obter apenas 30% dos votos, foi eleito presidente apoiado por sua aura de candidato não envolvido com os partidos tradicionais. De qualquer maneira, a pequena votação obtida pelo candidato vitorioso já sugeria claramente que o sistema bipartidário venezuelano estava se deteriorando; o vencedor teve o apoio de menos de um terço do eleitorado frente aos outros três candidatos com votações significativas, pertencentes aos partidos tradicionais e à esquerdista “La Causa Radical”.

A trajetória da presidência de Caldera só aumentou o vazio criado por seu predecessor e abriu terreno para a ascensão do militar golpista do início da década, Hugo Chávez. Este, prontamente anistiado por Caldera, situou-se do lado oposto ao ocupado por todo o *establishment* partidário, monopolizando o vantajoso espaço da antipolítica.<sup>7</sup>

Os dois partidos históricos se prejudicaram ao envolverem-se em disputas que os isolaram cada vez mais dos setores mais pobres da sociedade venezuelana, setores que eles tinham canalizado, de um modo ou outro, durante quatro décadas. Por sua vez, ao boicotar o “pacote” de ajustes tentado por CAP, a Venezuela ficou presa em uma espécie de

<sup>7</sup> Um fenômeno que contribuiu decisivamente para desprestigiar ainda mais as instituições políticas e, sobretudo, os partidos, foi a desorganização e a perda de credibilidade dos organismos encarregados de coordenar e supervisionar as eleições. De 1992 em diante, os processos eleitorais voltaram a ser percebidos pela maioria da sociedade como marcados por fraudes e manipulações. Em 1996, segundo o Latinobarómetro, 85% dos venezuelanos acreditava que as eleições eram fraudulentas.

limbo dentro do contexto das mudanças que estavam acontecendo, como a mudança de inserção da América Latina na economia mundial. A indefinição em matéria de política econômica demonstrou que nem se tentava consertar a estrutura do desorganizado Estado rentista que dividia os subsídios, nem se avançava na reestruturação da economia solicitada pelos ideólogos do Consenso de Washington.

Na página que tinha ficado em branco, tanto de uma perspectiva institucional quanto de modelo de sociedade, Chávez foi desenhando um novo projeto social e político no qual combinou, pela primeira vez, diversas fórmulas, algumas resgatadas da velha política latino-americana: apelar para os mecanismos de democracia direta, o chamado socialismo do século XXI, a grande pátria bolivariana, o personalismo e a ideia da união do povo e das Forças Armadas.

A democracia direta foi apresentada como a alavanca da mudança que deixaria para trás a “partidocracia corrupta”.<sup>8</sup> Mas, na realidade, a utilização desses para trás, junto com a bem-sucedida transformação de Chávez em um personagem da política latino-americana e inclusive mundial, permitiu ao militar manter um estilo de mobilização permanente nas ruas. Isso reencaminhou a política venezuelana, terminando, por um lado, com o caótico decênio inaugurado com o ‘Caracazo’ e, por outro, encurralando os partidos políticos, que foram superados tanto em recursos simbólicos como em recursos materiais. Ainda que pouco tenha sido feito para desenvolver a estrutura produtiva do país e para modernizar a administração pública, os lucros do petróleo permitiram que Chávez desenvolvesse tanto projetos sociais para os pobres, como agrados e cargos públicos para os militares; uns e outros se transformaram nas bases reais de seu poder.

Da mesma forma, a partir de 1999 as manipulações do presidente venezuelano encontraram aliados inesperados em seus principais opositores. Tanto o grande empresariado nacional e suas organizações corporativas, quanto o governo dos Estados Unidos erraram em sua obsessão de derrubar Chávez de qualquer forma. O comportamento da oposição se caracterizou por um sério equívoco que foi compartilhado, ingenuamente ou não, por muitos analistas e atores de diferentes ideo-

---

<sup>8</sup> A Constituição de 1999 transformou a Venezuela no único país latino-americano no qual os cidadãos podem revogar o mandato do presidente e no qual o presidente tem o poder de promover reformas para anular as leis vigentes.

logias: Chávez foi catalogado como a reencarnação de Fidel Castro depois de quatro décadas. Este paralelismo deu ao presidente venezuelano a oportunidade de consolidar sua imagem de guia e defensor dos povos do “Terceiro Mundo”.

A trama armada por Chávez ao se apresentar como ideólogo de um renovado anti-imperialismo encontrou um parceiro dedicado no próprio governo norte-americano. A inconsequente tentativa de golpe em 2002, o imediato apoio dado pelo governo de George W. Bush e as ações posteriores dos Estados Unidos deram a Chávez munição para se posicionar frente às camadas pobres de seu país como um paladino da justiça social hostilizado pelo imperialismo e pelos ricos, que, além disso, se transformava em um líder continental com a capacidade de devolver cada golpe aos poderosos do mundo. Esta última circunstância foi favorecida, claro está, pela capacidade da Venezuela de conceder empréstimos e subsídios aos países empobrecidos da região.

A ponto de concluir a primeira década do século XXI, Chávez consolidou um presidencialismo personalista no qual sua força é permanentemente alimentada pela incompetência da oposição ou, dito de outro modo, pela incapacidade dos atores sociais e políticos do antichavismo de articular uma mensagem política que apele para o conjunto da sociedade venezuelana. Como em todos os presidencialismos hegemônicos dos quais a Venezuela é o caso emblemático, o futuro caminho da política venezuelana está inegavelmente ligado à sorte de seu líder máximo e sua astúcia política. Isto, no presente, assegura um prognóstico favorável para a sua permanência, mas ao mesmo tempo é também seu calcanhar de Aquiles. A fraqueza do regime chavista está relacionada com uma circunstância comum aos presidencialismos hegemônicos: todos eles têm grandes dificuldades de criar regras verossímeis que não somente seus adversários, mas também e principalmente seus próprios aliados, assimilem e respeitem quando enfrentam situações de crise. Em outras palavras, para a Venezuela, assim como para a maioria dos presidencialismos hegemônicos, estão praticamente fechadas as saídas que permanecem abertas em sistemas políticos democráticos mais normais: por um lado, a alternância no poder e por outro, uma sucessão ordenada na qual possa surgir uma alternativa dentro da própria coalizão governista. É claro que os riscos serão maiores se os lucros do petróleo diminuïrem significativamente.

## Chile: a democracia “tímida”

A evolução do papel presidencial na política chilena a partir do retorno da democracia em 1990 deve situar-se no contexto do fim da única ditadura militar bem-sucedida da segunda metade do século XX na América Latina. O prolongado regime de Pinochet, por um lado, teve o objetivo de liquidar um adversário político com o qual quase metade da sociedade chilena se sentia identificada e, de certa forma, alcançou este objetivo. Por outro lado, teve a capacidade de promover uma transformação da estrutura sociocultural e econômica do Chile.<sup>9</sup> Diferentemente dos golpes contemporâneos do Uruguai e da Argentina, a queda de Salvador Allende em 1973 foi uma brutal contrarrevolução. Foi uma revanche do “Chile de cima” contra o “Chile de baixo”, dirigida a exterminar os atores sociais e políticos que, sob o governo da Unidade Popular, tinham questionado, ainda que sempre se mantendo dentro dos limites da democracia representativa, a hierarquia da ordem social tradicional. Não presenciamos em nenhum dos outros golpes contemporâneos no Cone Sul nada semelhante ao bombardeio do palácio presidencial. A devastação do Palácio de La Moneda e a morte de Allende – que tinha iniciado sua carreira política como ministro da Saúde da Frente Popular criada em 1938 – foram uma metáfora da destruição do estado de compromisso instalado meio século antes no Chile.

Mas, além disso, o processo de transformação desencadeado pelas políticas da ditadura militar foi uma verdadeira “revolução capitalista a partir de cima”, que não se limitou a aplicar uma mão forte nos sindicatos de trabalhadores e nos partidos de esquerda, como também desencadeou processos que contribuíram de maneira decisiva para criar uma nova burguesia e refundar a direita política. Com relação ao empresariado nacional, a imposição de disciplina em suas fileiras não foi só resultado da consistência das políticas econômicas, mas também efeito da aplicação de uma dose significativa de arbitrariedade presidencial. Ainda que desde 1975 em diante tenham sido os *Chicago Boys* – ou seja, os discípulos de Friedman e Haberger – os únicos economistas a estabelecerem um proje-

<sup>9</sup> Não devemos esquecer que na última eleição democrática antes do golpe chileno, ou seja, em março de 1973, a Unidade Popular obteve 44% dos votos, apesar da oposição ter se unificado e do país atravessar uma grave crise econômica causada não só pelos desacertos do governo, mas também pela premeditada sabotagem empresarial financiada, em parte, por fundos externos ilegalmente enviados pelo governo norte-americano.

to programático de longo prazo, também é certo que os atores econômicos e políticos mais perspicazes perceberam que inclusive esse projeto estava, em última análise, subordinado às necessidades políticas estratégicas e táticas do ditador e, em alguns casos, aos seus caprichos e vontades.

A reflexão sobre a estrutura da personalidade de Pinochet leva-me a propor uma digressão sobre um tema que transcende a presidência autoritária chilena. A tirania de Pinochet pertenceu ao subgênero de regimes antidemocráticos nos quais a *persona* do líder autoritário se transformou em um ingrediente essencial da estrutura e do desenlace do regime, e também do caminho que a política nacional tomou nas décadas posteriores à transição. O poder despótico da ditadura, manifestado tanto na violência exercida contra os seus inimigos como na eliminação quase total de um espaço de deliberação com seus próprios aliados, tem um paralelismo muito grande com a personalidade de Augusto Pinochet. Ele gostava de mostrar a sanha e a crueldade com que tratava seus opositores e também as humilhações às quais submetia muitos dos seus aliados, tudo isso sempre caracterizado pelo descaramento com que tomava estas atitudes em suas declarações públicas. Inclusive, o que tornava Pinochet especialmente sinistro era que ele gostava dessas exhibições ou pelo menos parecia gostar. *Last but not least*, o fato de Pinochet não se abster de investir contra indivíduos de classe alta, com uma origem social claramente mais elevada do que a dele, legitimou-o ainda mais entre seus partidários das classes baixas. Pinochet teve a habilidade de interpretar um componente da subcultura política popular, reproduzindo-o e aumentando-o a partir de sua posição de poder absoluto, recorrendo a uma linguagem ameaçadora, “chula”. Este era o lado plebeu do ditador que se manifestou, entre outros aspectos, pelo fato de não ter vacilado ao aplicar seu poder ocasionalmente contra os ricos. O discurso do ditador expressava, por um lado, o ressentimento dos “rotos” – os partidários de Pinochet interpretavam que tinham sido “tirados de seu lugar” pelas práticas da Unidade Popular – e, por outro, a aversão aos políticos e especialmente ao conflito associado à política partidária. Por trás destes sentimentos existia, com certeza, a nostalgia por uma ordem mítica perdida, a qual se referiu Norbert Lechner, cuja vigência tinha sido sacudida pelas turbulências da era da Unidade Popular. O estilo plebeu de Pinochet foi uma das razões de seu apelo popular. A absoluta falta de inibição para comportar-se de maneira grosseira, utilizando expressões vulgares e rudes aplicadas aos interlocutores reais ou persona-

gens abstratos – incluindo alguns dos integrantes mais importantes do patriciado chileno –, e para mentir descaradamente sobre as ações da ditadura, definiu a sintonia entre o ditador e segmentos significativos das classes populares e da baixa classe média chilena.

Os dezessete anos de autoritarismo deixaram dois legados que deram forma à conduta dos políticos da Concertação que dirigiram a estratégia pelo ‘NÃO’ no plebiscito de 1988 e de cujas fileiras surgiram os quatro presidentes que governaram o Chile durante as duas décadas após o fim da ditadura.<sup>10</sup> O primeiro dos dois legados foi o próprio Pinochet. Apesar de em 1988 o ditador não ter alcançado seu maior objetivo, ou seja, a perpetuação ilimitada no poder que vinha usufruindo desde 1973, a Constituição autoritária lhe permitiu manter-se no cargo de comandante em chefe do exército até março de 1998. Pinochet utilizou esta prerrogativa até o último dia possível e, apoiando-se na completa lealdade do corpo de generais ativos, chantageou permanentemente os dois primeiros presidentes democráticos, Patricio Aylwin e Eduardo Frei, ambos provenientes da Democracia Cristã. Não apenas durante esses oito anos, mas por mais algum tempo depois disso, a democracia chilena não foi “tutelada” como previa a Constituição de 1980, mas sim limitada de fato pelas ameaças de insubordinação militar por parte de Pinochet.

Na realidade, a saída do cargo de comandante em chefe não implicou a perda imediata de influência de Pinochet. Sua queda política teve mais a ver com dois acontecimentos que não foram promovidos pelos governos democráticos que o sucederam: a sua prisão por 509 dias em Londres, cumprindo uma ordem expedida pelo juiz espanhol Baltasar Garzón em razão das mortes e desaparecimentos de cidadãos espanhóis durante os anos da ditadura, e, cinco anos mais tarde, como resultado da difusão de um relatório de um comitê do Senado dos Estados Unidos que concluiu que o Banco Riggs – com sede em Washington D.C. – tinha ajudado Pinochet a esconder fraudulentamente vários milhões de dólares quando estava preso em Londres.

<sup>10</sup> A Constituição de 1980 determinou que em 1988 fosse realizado um plebiscito para ratificar ou não a permanência de Pinochet na presidência até 1997. O ‘Não’ triunfou com 57% dos votos. A Concertação foi formada pelo Partido Socialista, a Democracia Cristã e o PPD (Partido pela Democracia) – uma figura originalmente criada com fins instrumentais para fazer frente ao plebiscito prevendo que a ditadura proscrevesse o socialismo e várias agrupações menores.

Terminados os dois primeiros governos democráticos e já iniciada a decadência de Pinochet depois de um quarto de século no poder, os governos da Concertação começaram a mudar ligeiramente a linha de submissão aos vetos do ex-ditador. Contribuiu para esta mudança o fato de que os próximos presidentes, Ricardo Lagos e Michelle Bachelet, vieram do socialismo, que integrava junto com o PPD a ala progressista da coalizão governante. Assim, em 2006 conseguiram fazer emendas à Constituição autoritária eliminando os senadores vitalícios e, ao mesmo tempo, restituindo ao poder civil a faculdade de demitir os comandantes das Forças Armadas e da Polícia Militar de Carabineiros. Estas mudanças foram um forte indício de que a principal regra paraconstitucional que afetou os dois primeiros presidentes democráticos chilenos – isto é, o poder virtual de veto de Pinochet – estava terminando. Mesmo assim, durante a segunda década da Concertação não foi possível desmontar uma importante engrenagem institucional que era um legado da ditadura, isto é, o sistema eleitoral de circunscrições binominais para as votações legislativas. Os redatores da Constituição de 1980 tinham idealizado esse sistema, único no mundo, com dois objetivos: impedir a formação de uma maioria de centro-esquerda capaz de reformar as principais disposições daquela Constituição e bloquear o acesso do Partido Comunista ao Parlamento.

Mas, talvez, o legado paraconstitucional mais pesado que os quatro presidentes da Concertação herdaram foi o temor de promover reformas que pudessem reverter as assimetrias de classe que a ditadura aprofundou no mundo do trabalho. A extrema prudência neste terreno não mudou nem sequer na década dos presidentes socialistas, Lagos e Bachelet: o Código Trabalhista de 1980 ainda continua vigente em 2010. E este código foi elaborado e executado com sangue e fogo. De acordo com seu autor, na ocasião ministro do Trabalho da ditadura, José Piñera, a reforma radical da legislação trabalhista vigente “... (procurava) restabelecer a liberdade e a democracia sindical no Chile, introduzindo a negociação coletiva por empresa e retirando o governo dos temas sindicais”.<sup>11</sup> Piñera, irmão do atual presidente, omitiu destacar, obviamente, que a “saída do governo” do espaço sindical não foi completa: na

---

<sup>11</sup> O *corpus* central da legislação trabalhista foi sancionado entre 1932 e 1973, ou seja, no meio século de vigência democrática que precedeu o golpe militar, sob governos de todas as vertentes políticas.

realidade, o governo militar interveio sistematicamente, perseguindo os dirigentes sindicais de oposição e assassinando centenas deles de origem comunista, socialista e democratas cristãos. O resultado foi o predomínio da mais absoluta arbitrariedade patronal no ambiente de trabalho. Este fenômeno é, sem dúvida, um dos pilares em que se apoiou e com certeza continua apoiando-se a transformação da burguesia chilena em uma das classes empresariais mais dinâmicas e expansivas da América Latina. Frente à questão da legislação trabalhista, os quatro governos da Concertação tiveram a tendência de supervalorizar o custo de um conflito com os empresários e, sendo assim, não questionaram o *status quo*.

Outro legado da ditadura foi a refundação da direita partidária. O processo de refundação ultrapassou a mudança de nome dos partidos tradicionais e a renovação de seus membros. Diferentemente do que aconteceu com os partidos de centro e de esquerda onde subsistiram as três principais agrupações do período anterior ao golpe – socialistas, comunistas e democrata-cristãos – e, além disso, reapareceram muitos dos dirigentes históricos, no caso da direita a volta à atividade partidária implicou a criação de dois novos partidos, a Renovação Nacional (RN) e a UDI (União Democrata Independente), assim como a renovação quase total de seus quadros. Mas, na realidade, por trás dessas mudanças por si só significativas, aconteceu um fenômeno ainda mais transcendente, produzido em boa parte durante a era de Pinochet. Esta mudança político-cultural permitiu que a direita – quando aconteceu a primeira onda de ampliação real do voto no Chile entre 1950 e 1970 nunca tinha superado um terço dos votantes, tanto nas eleições presidenciais, como nas parlamentares – começasse a chegar perto da maioria absoluta no século XXI. No que consistiu essa mudança?

Dito de maneira esquemática, o principal legado político-cultural da era Pinochet foi a expansão de uma corrente de direita pouco significativa historicamente e sua confluência com as outras duas grandes vertentes, cuja densidade social e cultural tinha sido maior ao longo de século XX. Em parte, este fenômeno foi resultado do crescimento e da legitimação da *direita plebeia*, se podemos caracterizar dessa forma. Pinochet adotou alguns dos ingredientes políticos de dois antigos presidentes, Arturo Alessandri (1920-1924 e 1932-1938) e Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931 e 1952-1958), que tiveram a habilidade de apelar ao *populus* com uma linguagem popular direta, fomentando a desconfiança e, no limite, o repúdio aos partidos políticos.

Além disso, o ‘pinochetismo’ favoreceu a criação de um espaço unitário da direita, que além da direita plebeia integrou a *direita patronal tradicional*, cujas raízes remontavam às relações hierárquicas e patriarcais do modo de vida aristocrático rural, e a *direita gerencial tecnocrática*, que ainda que tivesse criado filosofias e políticas com características estatizantes entre as décadas de 1920 e 1950, tinha se tornado militarmente antiestatizante e pró-mercado, aderindo à *blitzkrieg* do neoliberalismo no último terço do século XX. A criação desse espaço unitário foi um marco notável, pois permitiu às forças conservadoras chilenas apresentar-se como uma alternativa democrática legítima, deixando na sombra o apoio que tinham emprestado à ditadura e articulando um discurso integrador entre ricos e pobres. Esse discurso uniu uma visão do passado – resgatando os “sucessos” do governo militar como seus – com outra de futuro, ao se apresentar como a ferramenta política mais apta para aprofundar o modelo do “Chile – Ilha de modernidade capitalista” que a Concertação em seus vinte anos nunca questionou.

E este é o paradoxo que quero enfatizar com relação ao Chile do presente: os partidos da Concertação com certeza governaram bem, mas fracassaram em traçar e, mais ainda, em consolidar um estilo de liderança presidencial programática. Este é o principal desafio que enfrentam os presidentes apoiados em partidos ou em coalizões com características progressistas não só no Chile, mas em todos os casos onde os presidentes eleitos fazem parte de coalizões. Isto é, o de transitar adequadamente pelo estreito desfiladeiro que existe entre, por um lado, a complicada manutenção dos equilíbrios macroeconômicos para evitar a queda dos investimentos das empresas e a fuga de capitais e, por outro, a implementação de um programa que efetivamente coloque na agenda das políticas públicas a tentativa de preencher a “caixa vazia” à qual aludia Fernando Fajnzylber.<sup>12</sup> Está claro que no Chile a tarefa da coalizão progressista foi mais complicada porque ela enfrenta um opositor conservador com forte tradição político-cultural e que dispõe de uma formidável base eleitoral, como ficou evidente novamente em 2010 com o triunfo do candidato da direita, Sebastián Piñera.

<sup>12</sup> Na década de 1980, Fajnzylber criou a metáfora da “caixa vazia” para destacar que na história da América Latina não houve nenhum caso de crescimento econômico com aumento da equidade distributiva (Fajnzylber, 1992).

## México: uma volta enganosa ao ponto de partida

Durante a meia década perdida, o México, assim como os outros grandes países da região, experimentou uma “ruptura dentro das instituições” que marcou sua história política e social recente. O México cruzou um umbral de grande importância em 2000 quando o Partido Revolucionário Institucional (PRI) foi derrotado pela primeira vez na sua história nas eleições presidenciais daquele ano. Encerrou-se, dessa forma, um domínio ininterrupto de mais de oito décadas. Seus fundadores tinham triunfado no sangrento processo revolucionário iniciado em 1910 e finalizado entre 1917 – quando foi sancionada a Constituição ainda vigente no México e derrotada a facção revolucionária comandada por Emiliano Zapata e Pancho Villa – e 1920 – com o assassinato do presidente Carranza. A partir de 1920, os generais da Dinastia de Sonora, liderados por Álvaro Obregón e Plutarco Elías Calles, e seus herdeiros, controlaram o poder e criaram, sob a decisiva influência do último militar poderoso de origem revolucionária, Lázaro Cárdenas, a máquina política do autoritarismo civilista que se manteve no poder até o final do século.

A herança do processo de construção política preparado entre 1920 e 1940 foi enorme: resultou na instauração do regime político mais estável da América Latina durante todo o século. O regime do PRI baseou-se em dois pilares: 1) a inegável maioria absoluta de que gozava o Presidente da República no Congresso – sustentada pelo extenso controle que o PRI exercia nas regiões pobres urbanas e rurais e na fraude eleitoral seletiva; 2) a renúncia do presidente – que terminava sua gestão – a qualquer pretensão de continuidade pessoal ou delegada no poder, mas reservando-se a prerrogativa de indicar o seu sucessor e fazer com que a máquina do partido-governo assegurasse o triunfo de sua proposta.<sup>13</sup>

Até o início da década de 1990, a hegemonia do PRI quase não foi questionada. Apesar do começo atribulado e da grave situação de recessão inflacionária que o México enfrentava, Salinas foi capaz de mudar o curso de um processo que provavelmente encaminharia o país para uma ditadura aberta ou para a democratização do sistema político. Dotado

<sup>13</sup> Héctor Aguilar Camín indica corretamente que Lázaro Cárdenas (1934-1940) e Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), foram os dois presidentes que mais contribuíram para o projeto e implementação do mecanismo sucessório mexicano (Camín, 1989).

de uma excepcional astúcia política e de uma grande dose de audácia, Salinas conseguiu reequilibrar a economia e lançou duas iniciativas que foram decisivas para recuperar o poder presidencial: uma mudança do modelo econômico semifechado do México através de um acordo de livre-comércio com os Estados Unidos e com o Canadá que culminaria com a aprovação de um tratado em 1993 e a implementação de um extenso plano de promoção social, o chamado Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL). Este programa baseou-se na criação de um verdadeiro superministério – a Secretaria de Desenvolvimento Social –, cuja administração, que incluiu um grande orçamento, foi dada ao político que se transformaria, seis anos mais tarde, no escolhido para a sucessão, Luis Donaldo Colosio.

O sucesso inicial da estratégia do presidente se refletiu na rápida criação de uma corrente “salinista” que afastou os denominados dinossauros do PRI e nas vitórias eleitorais do partido nas eleições de 1991 e 1994. Uma das principais engrenagens das conquistas de Salinas<sup>14</sup> foi redesenhar o jogo eleitoral na direção do que Aguilar Camín definiu como “negocismo”. Salinas criou o Instituto Federal Eleitoral (IFE), o órgão encarregado da administração e gestão do voto fora do controle presidencial, ação que provocou uma melhora substancial na confiabilidade dos processos eleitorais, ainda que as impugnações a respeito dos resultados tenham ficado sob a responsabilidade do Tribunal Federal Eleitoral. No entanto, esse avanço não se traduziu plenamente na realização de eleições livres *tout court*. No âmbito subnacional, o presidente e os governadores do PRI não perderam o controle de meios fraudulentos que lhes permitiram mudar seletivamente alguns resultados-chave, especialmente nas eleições para governadores. Desse modo, Salinas procurou, com bastante sucesso, encurralar o Partido da Revolução Democrática (PRD), ou seja, a oposição de esquerda que tinha surgido do próprio núcleo do PRI e com ele tinha disputado a presidência em 1988, apresentando a candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, filho de Lázaro. Por sua vez, o presidente não vacilou em conceder o governo de algumas regiões ao Partido de Ação Nacional (PAN), a oposição tradicional de direita católica, utilizando procedimentos arbitrários que eludiam a legalidade sem transgredi-la abertamente. Dessa maneira, Salinas

<sup>14</sup> Salinas de Gortari foi presidente do México, eleito em 1988, em pleito coberto por suspeita de fraude.

foi o primeiro membro do PRI a reconhecer o triunfo da oposição nas eleições para governador.

O final do mandato de Salinas pareceu coroar favoravelmente o seu empenho. No fim de 1993 o Senado dos Estados Unidos aprovou o Tratado de Livre Comércio com os Estado Unidos e o Canadá (NAFTA na sigla em inglês), que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1994, e seis meses mais tarde o PRI ganhou facilmente as eleições presidenciais mais limpas da história do país. Mas, na realidade, em 1994 começou o fim da prolongada hegemonia dos herdeiros da Revolução Mexicana. O primeiro dia desse ano provou que nem tudo seria ventura para o governo: um grupo guerrilheiro, o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), tomou quatro municípios na região indígena de Chiapas, um dos estados mais pobres do sul do país anunciando que seu objetivo era “marchar até a Cidade do México”. O que este episódio revelou não foi a força política ou militar do EZLN, já que seu objetivo não tinha o menor sentido, mas a inesperada fragilidade política do regime do PRI. Apesar de o exército ter retomado os municípios invadidos pelos rebeldes em apenas quatro dias, nos anos seguintes o governo não se animou a avançar e desalojar os acampamentos do EZLN que se transformaram em foco de peregrinação de políticos progressistas mexicanos, jornalistas e personalidades estrangeiras. A rebelião do EZLN foi só o começo; dois meses mais tarde, o candidato do PRI e provável vencedor nas próximas eleições, Colosio, foi assassinado em Tijuana, em circunstâncias nunca esclarecidas. Depois disso, Salinas viu-se forçado a indicar como candidato substituto um político de segundo escalão, mas de sua suposta máxima confiança, Ernesto Zedillo. Sob um clima político tenso marcado por assassinatos, guerrilheiros encapuzados e acusações de cumplicidade nos crimes políticos que chegaram até o irmão de Salinas, a vitória fácil de Zedillo na eleição presidencial não fez mais do que encobrir o fato de que o México encaminhava-se para o precipício. Em dezembro de 1994, faltando apenas duas semanas para Zedillo tomar posse, em um contexto de desconfiança gerado por uma enorme dívida externa e por um elevado déficit comercial, foi iniciada uma vertiginosa e incontrolável corrida contra o peso mexicano. A corrida precipitou a desvalorização do peso e uma violenta contração da economia que repercutiu em toda a América Latina. O “Efeito Tequila” interrompeu, na região, o fluxo de investimentos estrangeiros que tinha sido retomado no início da década e pressagiou, ainda que poucos

tenham percebido, a crise de âmbito global muito mais grave que explodiria a partir de 1997.

Os seis anos nos quais Zedillo esteve no cargo, uma vez superada a *débâcle* inicial, transcorreram mais tranquilamente. A economia mexicana estabilizou-se durante 1995 e a rebelião do EZLN foi se apagando, inclusive como evento midiático, mas o novo presidente ficou em má posição dentro do seu próprio partido na medida em que o PRI via como despencavam pouco a pouco os mecanismos de sua estreita ligação com o Estado mexicano nos quais tinha se apoiado durante décadas. Ainda que Zedillo tenha rompido abertamente com o “salinismo”, ou o que restava dele, ao não impedir o processo judicial e a prisão do irmão do ex-presidente acusado de malversação de fundos públicos e de ser o mandante do assassinato de outro membro do PRI, o presidente não conseguiu disciplinar ou cooptar efetivamente os setores tradicionais do partido que tinham sido marginalizados por Carlos Salinas, que, prudentemente, optou por emigrar.

A defenestração de Salinas não foi uma simples aposentadoria. Também não foi, apesar de alguns setores e vários analistas terem interpretado desta forma, o prelúdio de uma transição para a democracia de “manual”, ou seja, um processo no qual um regime autoritário de partido semiúnico seria gradual e pacificamente substituído por uma democracia representativa solidamente assentada em um sistema pluripartidário no qual direita, centro e esquerda apareceriam nitidamente representados e com opções verossímeis de alcançar a presidência da nação. Esta interpretação apoia-se em uma leitura linear da cronologia eleitoral contemporânea que se baseia em uma circunstância verdadeira: as eleições presidenciais mexicanas a partir de 2000 se transformaram em disputas reais nas quais pelo menos dois candidatos contaram com possibilidades efetivas de vitória. Em 2000, eles foram os candidatos do PRI e do PAN, com o triunfo do opositor Vicente Fox, e em 2006 os favoritos na corrida presidencial foram o candidato do PAN Felipe Calderón e o representante do PRD, Andrés Manuel López Obrador, que foi derrotado por uma diferença de menos de 1% do total dos votos.

Entretanto, o processo inaugurado pela ascensão e queda do ‘salinismo’ não foi nem um novo episódio de reequilíbrio do domínio do PRI, nem o início de uma democracia de partidos. O eclipse do PRI, como partido principal de um sistema hegemônico, provou ser definitivo. Este resultado sem dúvida teve seu lado positivo. Os mecanismos de

tipo não democrático, formais e informais, nos quais a hegemonia do PRI tinha se sustentado e que em várias ocasiões tinham incluído a eliminação física de adversários e críticos, foram derrubados. Mas por outro lado, a desarticulação das várias redes sociais enraizadas no estado/partido governante provocou um desgaste irreversível no extenso controle que o PRI tinha exercido sobre a sociedade mexicana durante mais de meio século. Esse fino controle tinha duas facetas: assim como facilitava ao governo detectar inconformismos ou rebeldias para cooptá-las ou reprimi-las, também permitia aos cidadãos, inclusive aos pobres, exercer certo controle sobre os comportamentos mais autoritários e arbitrários dos funcionários públicos de nível intermediário e inferior. A desarticulação do partido-estado teve um efeito muito importante: o controle do PRI, a criação de empregos na indústria e nas cidades e o estabelecimento da ordem no campo depois da reforma agrária implementada por Lázaro Cárdenas, tinham feito do México uma sociedade moderna depois da queda do regime oligárquico e da destruição provocada pelas guerras revolucionárias e pós-revolucionárias entre 1910 e 1927. Durante a década de 1990, o México moderno rachou seriamente, o que levou o sociólogo Sergio Zermeño a utilizar a sugestiva expressão “México roto” (México quebrado), para se referir a esse processo.

A chave do recente processo mexicano consiste, precisamente, no fenômeno de uma “sociedade construída a partir da política”, que vê desmoronar os pilares sobre os quais tinha sido assentada. Se entendermos o eclipse do PRI hegemônico como um processo de destruição política, a consequência que desejo enfatizar é que a política pós-PRI não teve capacidade de estruturar uma sociedade mexicana golpeada por sucessivas crises econômicas e outras crises e caracterizada por uma integração bifronte e contraditória com os Estados Unidos. O Estado mobilizador, disciplinador e arbitrário do período 1930-1980, cuja principal engrenagem era a presidência monárquica, não foi substituído por um Estado democrático de direito, dotado de uma presidência forte, mas que ao mesmo tempo respeitasse as normas republicanas. Na verdade, diversos poderes de fato expandiram a sua influência tanto na sociedade, quanto nos âmbitos nacional e subnacional de um Estado enfraquecido e colonizado. O Estado mexicano é caracterizado por uma presidência que, a partir dos anos de Zedillo e ainda mais com Fox e Calderón – ou seja, há quinze anos – revela-se impotente para reorganizar a política em torno da implementação de

acordos básicos sobre o funcionamento, tanto das instituições representativas a nível federal e regional, quanto dos mecanismos de governo necessários para o exercício da regulação dos conflitos sociais e a manutenção da ordem pública.

A evolução do regime político mexicano a partir do fim do período presidencial de Ernesto Zedillo foi caracterizada pela precariedade produzida por um processo progressivo de desarticulação da presidência dominante, sem que esta fosse substituída por um mecanismo alternativo. Por baixo dos consecutivos triunfos do PAN nas eleições presidenciais, foi sendo construído um sistema político baseado na opção por um sistema de bloqueio e veto. Este resultado é produto, em boa parte, dos reiterados fracassos para assegurar uma maioria parlamentar e deslocar a presidência do centro. Uma das principais causas deste fenômeno é a gravitação que o PRI manteve no Congresso Federal e ao controlar mais governos estaduais – circunstância paralela à sua incapacidade de apresentar candidatos convincentes à presidência em 2000 e 2006 –, o que lhe permitiu opor-se a praticamente todas as iniciativas criadas pelo Poder Executivo em matéria de mudanças estratégicas na política econômica.

O jogo de bloqueios recíprocos do qual participaram o presidente Fox e a oposição do PRI entre 2000 e 2006, somado à insatisfação dos setores mais pobres da população com a situação econômica abriu espaço, em 2006, para a ascensão da candidatura presidencial de um político do partido que tinha sido relegado a um longínquo terceiro lugar nas eleições de 1994 e 2000, o PRD. Andrés Manuel López Obrador era o governador da Cidade do México e aparecia muito bem posicionado para vencer em 2006, já que os outros dois partidos enfrentavam grandes dificuldades para apresentar candidatos fortes. Este fenômeno resumia a queda do PRI e do PAN como identidades políticas e também como organizações partidárias efetivas.

No PRI, uma liga de governadores formou um movimento de oposição ao ex-governador de Tabasco, Roberto Madrazo, acusado de corrupção, para impedir que ele se candidatasse. No entanto, o TUCOM (Todos contra Madrazo), não alcançou seu objetivo já que o pré-candidato que eles apoiavam, Arturo Montiel, ficou rapidamente desacreditado ao ficar comprovado seu envolvimento com – surpresa! – corrupção. Entretanto, já oficializada sua candidatura e com a campanha em andamento, o próprio Madrazo não pode esclarecer as acusações formuladas

contra ele e assim o PRI ficou, de fato, fora da disputa presidencial pela primeira vez na história.

Por seu lado, o PAN foi seriamente afetado pelos fracassos e zig-zagues do presidente Fox frente aos desafios que enfrentava, inclusive a principal questão de determinar quem seria o candidato oficial de seu partido nas eleições de 2006. O primeiro revés de Fox foi quando tentou indicar sua esposa, Marta Sahagún, como candidata à sucessão. A tentativa, já por si só complicada tanto pelo machismo mexicano, quanto pela presunção de que, de fato, o presidente tentava uma continuidade, veio abaixo quando foram comprovadas as ligações de Sahagún com os Legionários de Cristo, e a utilização grosseiramente clientelista de uma fundação administrada por ela e financiada com fundos públicos. O fracasso mais patente, de qualquer modo, foi quando Fox tentou favorecer a candidatura de seu secretário de Governo, Santiago Creel. Creel, ao não contar com o apoio dos setores mais conservadores do PAN, foi finalmente derrotado por Felipe Calderón. Na campanha presidencial, Calderón, em parte ajudado pelos erros cometidos pelo candidato do PRD, conseguiu colocar López Obrador na incômoda posição de “candidato perigoso” e conseguiu vencê-lo por uma margem pequena, como já vimos, nas eleições de julho de 2006.

A vitória de Calderón, que se apoiou na formação de uma coalizão implícita de “Todos contra López Obrador”, só agravou a síndrome de empate catastrófico que afetou a política mexicana a partir da chegada de Fox ao poder. Após dois anos e apoiado na recuperação econômica iniciada em 2003, Calderón parecia encaminhar-se para a reconstrução de um poder presidencial relativamente sólido, coexistindo com um Parlamento com maioria da oposição. No entanto, esta reconstrução da política provou ser uma ilusão diante do declínio do apoio do PAN ao presidente e das evidências cada vez mais contundentes sobre a impotência do Estado mexicano, tanto a nível federal como regional, para manter a segurança interna frente aos grupos de narcotraficantes que iniciaram lutas internas bastante violentas, nas quais se multiplicam as provas de corrupção de policiais, juízes, políticos e funcionários envolvidos com esses grupos. A participação das Forças Armadas na luta contra os narcotraficantes, que até agora não teve muito sucesso, aumenta o risco de que também os militares sejam alcançados pela corrupção.

O desmoronamento da presidência de Calderón e a transformação do chefe do executivo em um *lame duck* com um poder cada vez mais

diluído terminaram de materializar-se com a esmagadora vitória do PRI nas eleições parlamentares de 2009. Neste contexto, afirma-se a possibilidade do que seria a culminação paradoxal da transição mexicana: o regresso do PRI à cadeira presidencial, apoiado na continuidade de seus poderes territoriais, a queda da esquerda e a incapacidade dos governos do PAN de redesenhar um Estado à deriva. É certo que se essa alternativa se concretizar, será praticamente impossível que o antigo partido dominante volte a usufruir o poder quase ilimitado que tinha quando ocupava o ápice do sistema autoritário. O Estado mexicano em seus diferentes níveis está carcomido pela erosão que já se prolonga por quase três décadas de seus mecanismos de redistribuição, inclusão e controle capilar. E nenhuma das três forças políticas significativas parece capaz de reverter essa tendência.

## Uma tipologia das presidências

A exploração dos casos da Venezuela, Chile e México cumpre duas funções com relação aos objetivos deste ensaio. A primeira é que cada um deles aparece como exemplo padrão dos três modelos de ação presidencial apresentados no Quadro 1: o de coalizão, o frágil e o hegemônico. A segunda função é apresentar um conjunto de constatações preliminares que servem para sugerir problemas ou dilemas a serem analisados em um futuro próximo.

1) O **“retorno” da política**. Durante o período 1980-2000, ainda que a política tenha sido “esmagada” pela economia, surgiram fenômenos que forneceram o material político reprocessado pelas mudanças produzidas a partir do início do novo século. Como já vimos, as duas décadas iniciais das novas democracias latino-americanas, ou seja, o período 1980-2002, foi caracterizado pela pouca autonomia da política em razão das severas restrições impostas ao ativismo do Estado pelo volume, praticamente impagável, da dívida externa e pelo comportamento imprevisível do fluxo de capitais. A centralidade da política no período da Matriz Estado-cêntrica tinha se baseado, precisamente, na capacidade do Estado de redistribuir recursos, tanto materiais como simbólicos. Na medida em que o Estado, sobretudo a partir da crise da dívida de 1982, transformou-se em um mecanismo que ao invés de “contri-

buir”, tirava recursos da sociedade – ou seja, atribuía custos e não benefícios –, o funcionamento da política foi radicalmente alterado. Desenvolveram-se, então, a panaceia democrática e a neoliberal e, conseqüentemente, o predomínio de diferentes modalidades de voluntarismo, em certo sentido apolítico, no qual a democracia e o mercado se transformaram, para reiterar, em **panaceias**. Com o auge do neoliberalismo, o esvaziamento da política como atividade de interação e responsabilização coletivas ficou associado, não por acidente, à síndrome hiperpresidencial.

Entretanto, como indica o exame dos casos do Chile, México e Venezuela, apesar do baixo grau de autonomia da política, ela se renovou durante as décadas de 1980 e 1990, criando depósitos de práticas e correndo padrões estabelecidos.<sup>15</sup> Tanto os novos estilos de ação política, quanto os escombros das etapas prévias, permaneceram como material disponível para os períodos posteriores e, em particular, para a atual conjuntura.

Como já indiquei anteriormente, o fim da “meia década perdida” em 2002 abriu uma brecha que contribuiu para o **retorno da política**, isto é, para a recuperação da capacidade da política de gerar mudanças na sociedade. Neste contexto, o papel central do presidente adquiriu um novo sentido, ainda que com uma nova roupagem e se desenvolvendo em um contexto cada vez mais turbulento, contexto no qual se destacaram, entre outros fenômenos: a) o enfraquecimento da hegemonia norte-americana; b) a irresponsabilidade das autoridades monetárias e reguladoras das principais potências econômicas e, conseqüentemente, a explosão da atual crise econômica mundial; c) a recuperação dos preços internacionais das matérias-primas e dos alimentos produzidos na região, especialmente na América do Sul. Neste cenário, a América Latina está presenciando o retorno de figuras presidenciais fortes que, em alguns casos, parecem reeditar os padrões personalistas do passado.

Agora, afirmar que a política recuperou espaço, não significa prejudicar o conteúdo e o sentido das mudanças que estão acontecendo. O que

<sup>15</sup> Esta corrosão esteve ligada, em primeiro lugar, às diferentes dimensões do processo de desmonte do Estado, por exemplo, materializado através do fechamento ou privatização de empresas públicas, e em segundo lugar ao desaparecimento, em alguns casos mais permanente e em outros menos, de partidos de extensa trajetória histórica, como o Aprismo no Peru, o liberalismo e o conservadorismo colombianos, a União Cívica Radical na Argentina e a Ação Democrática e o COPEI na Venezuela.

quero destacar é que a criatividade da política está aumentando. Em parte, como resultado disso, a partir de 2002 surgiram trajetórias relativamente diferentes na América Latina. Cabe perguntar, então, se não estarão sendo definidos caminhos históricos de mais longo prazo.<sup>16</sup> No contexto desta pergunta localizam-se os três modelos de ação presidencial que defino como os de coalizão, os frágeis e os hegemônicos e cujos traços fundamentais resumo no Quadro 1.

**2) O movimento que oscila entre o modelo de presidencialismo hegemônico e o presidencialismo frágil.** A maioria dos casos localizados nestas duas categorias tende a oscilar entre um polo e outro. Como uma hipótese bastante preliminar, poderíamos sustentar que as oscilações correspondem à fragilidade das regras paraconstitucionais nesses modelos. No caso dos presidencialismos hegemônicos, a ausência de regras é temporariamente escondida pela arbitrariedade presidencial e a abdicação da sociedade ao exercício da soberania popular e do controle das altas doses de autoritarismo do *incumbent*. Por sua vez, nos presidencialismos frágeis, a ausência de regras conduz a situações de ingovernabilidade com diversos níveis de gravidade. A ingovernabilidade manifesta-se principalmente através da incapacidade dos governos de controlar a segurança pública e diminuir a corrupção dos funcionários, políticos e empresários. Os exemplos da Colômbia e do México, obviamente como casos extremos, proporcionam uma evidência contundente sobre como pode ser decisivo o tema da segurança pública no sentido de fazer ou desfazer um presidente. A conversão de Álvaro Uribe em protagonista de um presidencialismo hegemônico baseou-se em sua habilidade de executar um programa político militar de extermínio da

---

<sup>16</sup> No período 1980-2002, a América Latina parecia enquadrar-se dentro de uma trajetória comum e uniforme cujos parâmetros eram determinados, em grande parte, pelo padrão de organização da economia no qual o Estado tinha perdido a capacidade de “dirigir” a qual se referia Ocampo. Fosse pela impotência dos governos que pretenderam manter a Matriz Estado-cêntrica – como os do Peru com Alan García, da Argentina durante a presidência de Alfonsín e do Brasil no período de José Sarney – ou pelo desenho –, ou seja, nos casos nos quais se adotaram, mais ou menos estritamente, as recomendações do Consenso de Washington, isto é, sob o “salinismo” mexicano, o “menemismo” argentino e o “fujimorato” peruano, os países da América Latina confluíram para uma única rota. Esta afirmação é menos aplicável nos dois casos que não fazem parte das alternativas apontadas – ou seja, nem foram governos impotentes, nem governos rigorosamente neoliberais: isto é, a Concertação chilena de 1990-2010 e a década de reencaminhamento político no Brasil conduzido por Fernando Henrique Cardoso.

**QUADRO 1. Modelos de Ação Presidencial**

<b>PRESIDENCIALISMOS DE COALIZÃO</b>		<b>PRESIDENCIALISMOS FRÁGEIS</b>	<b>PRESIDENCIALISMOS HEGEMÔNICOS</b>
<p>Presidências estabelecidas em sistemas bipartidários ou de bicoalizes com estabilidade média ou alta, nos quais as duas coalizes predominantes contam com possibilidades reais de acesso à presidência. Estas presidências estão associadas à existência de acordos relativamente estáveis em torno das regras do jogo político, incluindo as de tipo paraconstitucional. Intensificação do processo de desprestígio cada vez maior do trabalho parlamentar e a concomitante deterioração da imagem dos membros do Parlamento frente à opinião pública.</p>		<p>Presidências estabelecidas em sistemas multipartidários nos quais a maioria ou todos os partidos estão seriamente divididos. Os acordos sobre as regras do jogo, quando se produzem, são efêmeros. São ligadas a lideranças que não conseguem se consolidar e nas quais os parlamentos oscilam entre a submissão ao <i>incumbent</i> e o bloqueio sistemático das iniciativas presidenciais.</p>	<p>Presidências estabelecidas em sistemas de partido (coalize) dominante em um contexto de fragilidade generalizada dos partidos. Oficialismo e oposição inclinam-se a favorecer modalidades antagônicas de organização do jogo político. Ligadas a lideranças pessoais fortes que tendem a colonizar os Poderes Legislativo e Judiciário. Predominam tendências à manipulação das regras e dos procedimentos eleitorais.</p>
<p><b>Com grande probabilidade de alcançar maioria parlamentar</b></p>	<p><b>Com pouca probabilidade de alcançar maioria parlamentar</b></p>	<p>ARGENTINA MÉXICO PERU</p>	<p>COLÔMBIA VENEZUELA BOLÍVIA</p>
<p>CHILE URUGUAI</p>	<p>BRASIL</p>		

guerrilha das FARC, grupo que era percebido pela maioria da população colombiana como o principal obstáculo para a eliminação da violência política urbana.<sup>17</sup> Pelo contrário, a política de Felipe Calderón de envolver as Forças Armadas na luta contra o narcotráfico no México e o aumento da violência sem controle contribuíram significativamente

<sup>17</sup> A contrapartida na Colômbia, óbvio, é a falta de controle do fenômeno paramilitar e sua cara civil, a política paralela. O aumento significativo da capacidade de fogo dos militares não se traduziu, necessariamente, em um maior profissionalismo e no respeito aos direitos humanos, como demonstra a síndrome dos “falsos positivos”.

para acelerar a fragilidade do presidente. Entretanto, em outros países da região como a Argentina e a Venezuela, a violência urbana também aumentou, paralelamente ao aumento do poder da delinquência organizada em torno das drogas, das gangues juvenis, das torcidas organizadas de futebol e das máfias que governam de fato muitas cadeias públicas. O cúmulo da impotência presidencial nesta área se localiza na sub-região não analisada neste texto, ou seja, a América Central. Em alguns países centro-americanos, o poder das *maras*, entre outras máfias, é praticamente irrefreável.

3) **A tendência dos presidencialismos de coalizão a criar obstáculos para a inovação política.** Este modelo de ação presidencial, que tem certa semelhança com as democracias associativas analisadas por Arend Lijphart, é o que mais se aproxima do respeito às normas democráticas e republicanas e do estabelecimento de um Estado de direito. Portanto, o modelo reforça a estabilidade política. No âmbito paraconstitucional, o modelo de coalizão repousa em uma base dupla: o exercício de *self restraint* por parte do presidente na utilização das diferentes ferramentas do clientelismo político com traços excessivamente partidaristas e a tendência a acordar consensualmente entre as duas coalizões as modificações nas regras da disputa eleitoral.

O calcanhar de Aquiles do modelo de coalizão é relativamente previsível: é muito difícil modificar o seu *status quo*. Quando, como no Chile, um dos traços da situação herdada pela democracia emergente foi um profundo processo de desestatização prévio, o resultado foi a dificuldade que a coalizão progressista enfrentou para reverter situações de grande desigualdade através das políticas públicas. No Brasil e, sobretudo no Uruguai, as respectivas heranças autoritárias não prejudicaram tão sistemática e radicalmente as ferramentas do Estado. Neste sentido, suas coalizões progressistas tiveram mais possibilidades de implementar com alguma eficiência políticas que produziram um aumento da equidade durante a primeira década deste século.

## O plano paraconstitucional no século XXI

Como analisei na primeira parte, na etapa Estado-cêntrica prévia a 1980 – etapa na qual, assim como agora, foram definidas na região di-

ferentes trajetórias político-econômicas – as regras paraconstitucionais com foco no papel presidencial contribuíram para elucidar os conflitos no que se refere a três questões principais: a incorporação política, a redistribuição – intermediada pelo Estado – da renda e das riquezas, e o envolvimento das Forças Armadas na política. Sendo assim, cabe perguntar como estão sendo formadas nesta etapa as regras paraconstitucionais que enquadram a transformação da democracia política em *the only game in town*, e como se enquadra dentro dessas regras o papel presidencial.

É desnecessário destacar que toda construção política e particularmente a do emaranhado de regras paraconstitucionais que constitui um dos núcleos do sistema político é um processo de longo prazo. Dado que no caso da América Latina as mudanças que estou analisando apenas começaram a acontecer nesta primeira década que termina em 2010, seria ousado propor que as regras paraconstitucionais que formam cada um dos três modelos de ação presidencial já estejam definidas. Mas, em todo caso, está claro que os presidencialismos de coalizão alcançaram uma maior estabilidade precisamente porque o emaranhado de regras paraconstitucionais é mais sólido. Agora, e para concluir, é importante perguntar quais seriam os pontos centrais de estruturação de um conjunto renovado de regras paraconstitucionais. Ou, dito de outro modo, qual seria o material para a construção de um novo tecido paraconstitucional.

O primeiro ponto se articula em torno da inclusão relativamente plena e estável na sociedade capitalista e a expansão de várias modalidades, novas e velhas, de exclusão. A diminuição da preponderância dos conflitos entre classes e especialmente das disputas clássicas entre empregados e patrões na indústria reduziram a importância dos mecanismos estatais de regulação do trabalho que foram decisivos para a construção do estado de compromisso, especialmente no México, no Brasil, na Argentina e no Uruguai. Consequentemente, o papel presidencial e das agências estatais que dependiam do Executivo nessa área é menos relevante. Mas isso não significa uma diminuição do papel central do presidente na distribuição de recursos; agora ele está mais ligado aos pobres do que aos trabalhadores. A habilidade presidencial de distribuir subsídios aos pobres na forma de ajuda aos sem trabalho, Bolsa Família, programa Fome Zero, etc., está, em muitos casos, se expandindo. Os subsídios presidenciais diretos como sucedâneos do salário foram mais efetivos do que as tentativas de reduzir outras dimensões da exclusão, especialmente

aquelas que têm relação com a localização espacial e o acesso diferencial à educação.

O segundo ponto é a participação política. Neste aspecto, aconteceu uma transformação fundamental. Durante a etapa Estado-cêntrica, a participação política não regulada dos pobres e dos trabalhadores era concebida como um perigo pelas classes proprietárias. Os golpes das décadas de 1960 e 1970 tiveram, entre seus objetivos, diminuir ou inclusive reprimir a participação popular, que se manifestava especialmente através da participação eleitoral. Os presidentes da Matriz Estado-cêntrica, tanto civis quanto militares, eram frequentemente submetidos à tensão de ampliar a participação eleitoral e, ao mesmo tempo, controlar os efeitos não desejados – desde a perspectiva das classes dominantes – dessa participação. Pelo contrário, a partir das transições da década de 1980, a participação política, especialmente canalizada pelo voto, deixou de ser percebida como um perigo. Mas, ao mesmo tempo, a participação política se desvalorizou a partir da perspectiva das classes populares. E neste novo tipo de jogo, é basicamente o presidente quem ainda tem alguma margem para colocar em atividade os instrumentos que possam influir para que os cidadãos concebam a participação na política como um recurso efetivo e, portanto, atraente.

## Referências

Camín, Héctor Aguilar (1989). *Después del milagro. Un ensayo sobre la transición mexicana*. México DF: Cal y Arena.

Fajnzylber, Fernando (1992). “Industrialización en América Latina. De la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”. *Nueva Sociedad*, n. 118, março-abril.

Garretón, Manuel Antonio (2003). *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press. p. 42-3.

Ocampo, José Antonio (2004). “La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX”. *El Trimestre Económico*, vol. LXXI (4), n. 284, p. 725-86.

Pérez-Liñán, Aníbal (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Santos, Wanderley Guilherme dos (1979). *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Weffort, Francisco (1978). *O Populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.



# Equilíbrios e desequilíbrios de poderes na América Latina

*Marcus André Melo*

Na América Latina, os anos 1990 assistiram ao nascimento de “democracias não liberais”, uma combinação de eleições relativamente livres com abusos de poder por parte do Poder Executivo.<sup>1</sup> Este mal-estar, produto do abuso do poder presidencial, nos remete a inquietações que foram dominantes nos anos 1970 e 1980 e que eram relacionadas com os presidencialismos latino-americanos e suas instabilidades características. Com efeito, os abusos de poder na Venezuela, Bolívia e Equador atraíram a atenção internacional.<sup>2</sup> Numerosos episódios ilustram estes acontecimentos: no Equador, o presidente Gutiérrez expulsou ilegalmente os membros da Suprema Corte, enquanto o governo da Venezuela revelou a identidade de votantes em um plebiscito. Na Bolívia,

---

<sup>1</sup> O termo foi criado por Fareed Zacaria e usado no contexto latino-americano por Smith e Ziegler (2008).

<sup>2</sup> Para novas considerações a respeito destes acontecimentos nos Andes, ver Mainwaring, Bejarano e Leóngomez (2007), Lehoucq (2008) e Corrales (2009).

Morales foi denunciado por ter incentivado o bloqueio do acesso ao edifício da Assembleia durante discussão de leis importantes. A norma nestes países consiste em que os presidentes imperiais impõem a sua vontade recorrendo a um repertório de medidas constitucionais e inconstitucionais. A região andina e a Venezuela foram, inegavelmente, lugares privilegiados para o desenvolvimento desses acontecimentos e viram e experimentaram o colapso do sistema de partidos, assim como uma dramática crise de representação política.

Mas este não é o único modelo em toda a América Latina. Walker lembra-nos que “a América Latina não é Hugo Chávez, e Hugo Chávez não é a América Latina”.<sup>3</sup> A paisagem institucional da região é bastante heterogênea. O Chile e o Brasil, por exemplo, foram muito elogiados por estarem no caminho do bom governo.

A concentração de autoridade em mãos do Executivo é a principal preocupação, mas também existem outros problemas de governabilidade, incluindo os associados às violações à liberdade de imprensa e à corrupção generalizada, ou os supostos vínculos entre funcionários públicos e os cartéis das drogas. Também podemos acrescentar os casos de presidentes que se intrometeram no funcionamento interno das Supremas Cortes de Justiça e dos congressos, extrapolando seu papel constitucional. Alguns dos novos governantes da região adotaram uma retórica antissistema, conclamando diretamente as massas.

A partir de uma perspectiva mais ampla, o abuso dos poderes presidenciais por parte do presidente não é uma novidade, mas também não é generalizado, como demonstram outros casos na América Latina. Com efeito, o surgimento da democracia na América Latina no século XX implicou uma luta sem trégua para controlar os poderes presidenciais, ainda assim o abuso do poder pelos governantes autoritários foi mais uma regra do que uma exceção. O motivo de preocupação é que os episódios recentes sugerem para muitos observadores um retrocesso na expectativa de consolidação da democracia na região. Anos atrás, a inquietação sobre as perspectivas da democracia na América Latina levou alguns observadores a identificar uma forma particular de governo – a democracia *delegativa* – caracterizada por líderes plebiscitários frequentemente alheios ao sistema, sem experiência prévia em política e que adotam práticas autoritárias legitimadas pelo processo eleitoral e

<sup>3</sup> Walker (2008).

um discurso contrário às instituições políticas existentes. Este debate ainda é atual e nos conduz a uma nova inquietação sobre a qualidade da democracia.

O centro de todas essas discussões é o tema da governabilidade e de seus determinantes institucionais. Talvez seja interessante examinar o que é incorreto – supondo que algo o seja – no que se refere às instituições políticas latino-americanas. As instituições políticas que foram adotadas são culpadas pelo baixo rendimento da democracia na região? Quais são as causas do desequilíbrio de poderes na América Latina?

As trajetórias divergentes dos países indicam um problema comum às instituições latino-americanas. De fato, fica claro que os estilos presidenciais e as estratégias de administração das coalizões são elementos-chave para a governabilidade (Amorim Neto, 2006a; 2006b; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; Colomer e Negretto, 2005). Muitos conflitos que prejudicam a cooperação entre os diferentes poderes podem ser evitados quando as estratégias de coalizão são implementadas acertadamente e quando existe um forte Estado de direito. Esta poderia ser a receita do bom governo em países como o Chile e, de alguma forma, o Brasil.

Já que a democracia é basicamente um mecanismo de aprendizagem social, o tratamento das coalizões requer negociação e tolerância mútua. Estes dois elementos estão intrinsecamente entrelaçados. A negociação entre os atores sociais, na ausência de freios e contrapesos, pode levar a uma cumplicidade entre os atores sociais e os regimes oligárquicos de exclusão. Os latino-americanos sabem muito bem que essas experiências conduzem à instabilidade sistêmica e à falta de legitimidade. A democracia representativa adquire conteúdo normativo só quando a dimensão republicana associada a autoridade da lei é garantida por instituições fortes.

Com efeito, a principal afirmação desenvolvida neste artigo é que a chave para uma governança efetiva e uma estabilidade democrática na América Latina reside na combinação de presidentes fortes e freios e contrapesos estritos. Sendo assim, enquanto no início da década de 1990 o projeto institucional de países como a Bolívia e a Venezuela foi visto como mais propício a uma boa governança e com mais estabilidade democrática que o do Chile e o do Brasil, já entrado o século XXI o oposto provou ser mais acertado. No início da década de 1990, o projeto institucional da Bolívia e da Venezuela combinou um poder presidencial frágil

com fortes lideranças partidárias, enquanto as estruturas constitucionais do Brasil e do Chile se baseavam em fortes poderes constitucionais ao presidente e lideranças partidárias frágeis. A principal lição a ser extraída da análise desenvolvida neste ensaio é que a chave para promover uma democracia sustentável na região é o fortalecimento de um amplo sistema de freios e contrapesos.<sup>4</sup> Isto implica a promoção do pluralismo no que se refere à mídia, o fortalecimento do sistema judicial e o controle horizontal tal como o exercido pelos *Tribunais de Contas*, *Ombudsman* e instituições similares, assim como uma melhora dos mecanismos de controle parlamentar.

## Abuso de poder presidencial na América Latina

Nos anos 1980 e início dos 1990, os sistemas presidenciais latino-americanos eram questionados sobre a sua suposta instabilidade interna. Esta interpretação foi sugerida para explicar a queda da democracia e o aparecimento do poder militar na América Latina nas décadas anteriores (Linz e Valenzuela, 1994). Este ponto de vista teve muita influência nos círculos acadêmicos, mas a crítica ao *presidencialismo* latino-americano – uma expressão com forte conotação negativa – remonta ao início do século. O corolário do argumento é que os sistemas presidencialistas diferem dos sistemas parlamentaristas em aspectos fundamentais, diretamente relacionados com a governabilidade. Os sistemas presidencialistas criam um sistema de mútua independência – oposto à mútua dependência dos sistemas parlamentaristas – entre o Executivo e o Legislativo, permitindo o aparecimento de poderes executivos que não gozam de apoio majoritário no parlamento. Já que os presidentes têm um mandato predeterminado, se um presidente perde apoio, ao permanecer no cargo instala-se um impasse.

Onde os presidentes gozam de poderes legislativos substanciais que lhes permitem emitir decretos com força de lei, podem ver-se tentados a eludir o Congresso emitindo decretos-leis. Onde isso não acontece, podem tentar mudar unilateralmente a Constituição enquanto mobilizam o apoio direto da população. Essas tentativas exacerbam os conflitos e em muitos países em desenvolvimento provocam uma intervenção mi-

<sup>4</sup> “Checks and balances” no original.

litar. Um cenário menos radical surge quando os conflitos impedem a execução de políticas e o sistema político torna-se incapaz de produzir decisões coletivas. Esta imobilização é menos plausível nos sistemas parlamentares em razão de sua suposta flexibilidade: caso um primeiro-ministro perca o apoio devido a uma moção de censura, o governo cairá. Portanto, o presidencialismo é supostamente mais inclinado a provocar imobilismo na interação entre os poderes e/ou crises (e por extensão golpes militares).<sup>5</sup>

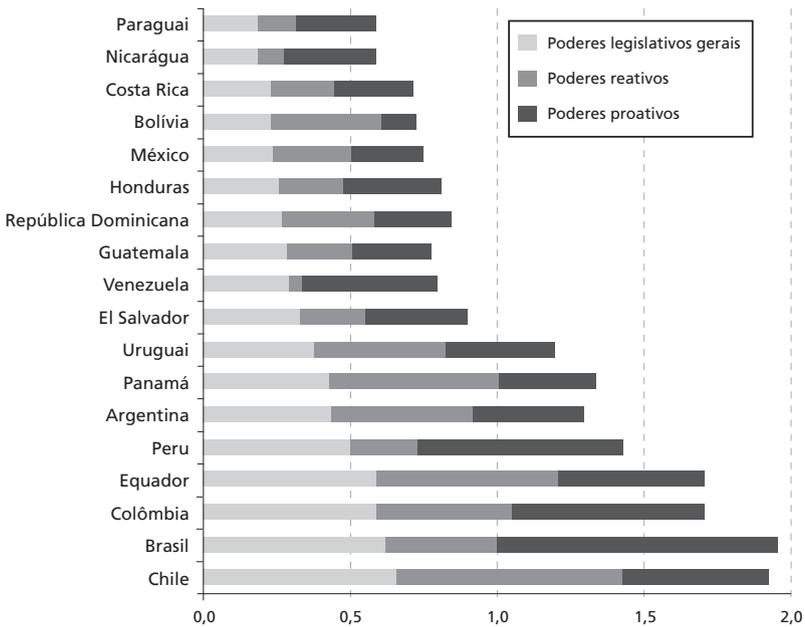
Este ponto de vista foi a verdade revelada no final dos anos 1980 e início dos 1990. Oferecia uma explicação para a queda da democracia na América Latina nas décadas anteriores e sustentava previsões sobre os problemas enfrentados para consolidar as democracias depois do período autoritário. O mal-estar institucional – desde a queda de Allende até o *impeachment* de Collor de Mello – foi visto como causado principalmente pelas instabilidades intrínsecas do sistema de governo.

Através de um exame mais cuidadoso, verificamos que os sistemas presidenciais diferem entre si em aspectos essenciais. Mais especificamente, as crises de governabilidade e o abuso de poder presidencial acontecem em situações específicas: quando os presidentes têm um considerável poder proativo (apresentação de leis em áreas temáticas específicas, poder de emitir decretos, poder de definir agenda) e poderes reativos (veto), e quando o sistema de partidos aparece fragmentado e os presidentes quase não têm apoio parlamentar. Existe, com certeza, uma grande variedade no que diz respeito aos poderes legislativos dos presidentes na América Latina em geral, e em termos de equilíbrio entre poderes proativos e reativos (ver quadro 1). Os presidentes do Brasil, Chile e Colômbia estão situados no topo da lista de países com poderes legislativos fortes, enquanto a Bolívia, a Nicarágua e o Paraguai estão no final. A Venezuela foi mais atípica em termos de poderes reativos; seus presidentes – antes de Chávez – quase não tinham poder de veto. O México e a Venezuela também figuram no final da lista, junto com a Costa Rica. O México e o Paraguai, que tinham regimes autoritários nos anos 1990, têm hoje presidentes fracos no que se refere aos seus poderes legislativos.

---

<sup>5</sup> Nosso foco é a relação entre sistema de governo e governabilidade. Para o recente trabalho sobre o impacto do sistema de governo nas políticas públicas ver Norris (2008).

### QUADRO 1. Poderes legislativos dos presidentes latino-americanos



Fonte: UNDP (2005).

Com certeza, o apoio partidário é fundamental para a governabilidade de um país. Em primeiro lugar, este apoio é mais facilmente obtido quando o número real de partidos é menor. Portanto, quando os países têm dois ou três grandes partidos, os presidentes podem alcançar com mais facilidade uma maioria legislativa.<sup>6</sup>

E mais, nos sistemas presidencialistas existem outras características institucionais que são potencialmente importantes para um bom governo (Shugart e Carey, 1992). Consequentemente, quando os dirigentes partidários não têm controle sobre a seleção do candidato,

<sup>6</sup> A chave para a compreensão da natureza do sistema de partidos é o tipo de instituição eleitoral adotada na Constituição de um país. A criação de um grande número de partidos políticos tende a enfraquecer a representação proporcional do sistema de partidos e vice-versa: quando o sistema de maiorias diminui o número de partidos políticos efetivos para um pequeno conjunto, espera-se que produzam um sistema de partidos políticos vigoroso, o que, por sua vez, é instrumental no apoio aos presidentes.

quando o sistema de votação permite o voto preferencial (lista aberta como no Brasil) e as eleições não são simultâneas, o resultado seria um sistema de partidos divididos com presidentes fracos. Isto é assim porque se acreditou que a falta de controle sobre a seleção do candidato enfraqueceria a capacidade dos dirigentes de assegurar a linha do partido. Por sua vez, as listas abertas diminuem a influência dos partidos durante o processo eleitoral estimulando o individualismo nos legisladores, já que dependem menos do partido para o seu sucesso eleitoral. E mais ainda, quando as eleições para legisladores e presidente não são simultâneas, seus resultados não são acoplados. Se para as eleições do Legislativo um presidente é impopular, os votos nos membros da coalizão serão afetados e o presidente perderá sua base de apoio. Estas particularidades microinstitucionais afetam o desempenho dos sistemas presidencialistas.

As crises tendem a ocorrer dessa maneira quando existem vários partidos – particularmente quando existe um grande número de partidos indisciplinados – nos quais os presidentes tendem a não contar com o apoio de uma maioria estável. Isto é certo *a fortiori* se os presidentes contam com poderes constitucionais significativos. Portanto, é a combinação do nível dos *poderes partidários* dos presidentes – em que medida eles podem contar com uma maioria estável – e de seus *poderes constitucionais* que determinam a propensão às crises de governabilidade. Quando os presidentes possuem poucos poderes constitucionais, mas poderes partidários fortes, a tendência vê-se significativamente diminuída.<sup>7</sup>

Este diagnóstico conteve implicitamente a fórmula da terapia institucional e fundamentou várias reformas eleitorais implementadas na região. A Bolívia, o México e a Venezuela introduziram distritos mistos, tomando como modelo o sistema alemão, enquanto outros países eliminaram o limite de mandato para as eleições presidenciais. A mudança nas instituições eleitorais aparece no programa de reformas de muitos países da região latino-americana.

Entretanto, admite-se cada vez mais que os estilos presidenciais e as estratégias de gestão da coalizão são ingredientes fundamentais para a governabilidade (Amorim Neto, 2006a; 2006b; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; Colomer e Negretto, 2005). É possível evitar muitos dos conflitos que prejudicam a cooperação entre os poderes se as estratégias

<sup>7</sup> Este argumento foi defendido pela primeira vez por Shugart e Carey (1992).

de coalizão forem implementadas de maneira eficaz. Nos sistemas presidencialistas, as situações de bloqueio surgem em casos pouco frequentes, como quando as preferências de um presidente em minoria com poderes constitucionais fortes e as dos partidos de uma potencial coalizão alternativa estão muito separadas. A dinâmica da formação de coalizões e o seu papel na efetividade do regime presidencial são ingredientes-chave para o sucesso. A forma de administrar a coalizão, em particular, surge como um ingrediente especialmente importante. Nomeando gabinetes multipartidários, os presidentes podem, com efeito, implementar as estratégias de seu projeto político. Os presidentes podem decidir negociar com seus sócios da coalizão e neste caso eles destinam postos-chave nos ministérios aos partidos de fora da coalizão ou podem optar por suas prerrogativas constitucionais. Esta estratégia implica a nomeação de um gabinete de maiorias, a seleção de mais ministros partidários e uma maior proporção na distribuição de cargos entre os partidos da coalizão (Amorim Neto, 2006a; 2006b).<sup>8</sup> Quando prevalece esta estratégia – como no Chile ou no Brasil – os resultados do bom governo são claramente superiores.

## Freios, contrapesos e bom governo

Torna-se cada vez mais evidente que os freios e contrapesos ultrapassam as tradicionais instituições madisonianas, tais como o Congresso e o Poder Judiciário. A opinião pública e os meios de comunicação desempenham um papel fundamental ao conter o abuso de poder por parte de qualquer funcionário público. Do mesmo modo, fiscais, *ombudsman*, controladores e Tribunais de Contas estão no centro dos mecanismos de controle horizontal.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Para Amorim Neto, a decisão do presidente depende de suas preferências, assim como dos incentivos institucionais e das condições econômicas. Se eles forem favoráveis a uma forma de negociação, é mais provável que o presidente designe um gabinete de maiorias, nomeie mais ministros dos partidos aliados e distribua ministérios entre os partidos de acordo com uma base proporcional. Se a porcentagem de votos do partido do presidente for pequena e ele for um extremista investido de amplos poderes constitucionais, terá mais incentivos para usar suas prerrogativas presidenciais e tenderá a não nomear ministros dos partidos aliados e nem a fazer uma distribuição proporcional dos mesmos.

<sup>9</sup> “Horizontal accountability” no original.

O mau funcionamento das democracias na América Latina manifesta-se no problema dos mecanismos de controle e de imperfeições nos mecanismos de representação política. Nos anos 1990, a discussão desses temas se centrava na noção de controle horizontal. O'Donnell (1999) defende que as instituições de freios e contrapesos são frágeis na América Latina e sugere que a consolidação da democracia é enfraquecida pela natureza incontrolável da gestão presidencial na região e em outras partes do mundo. Esta situação gera um modelo que ele descreve como de “democracia delegativa”. A fragilidade dos freios e contrapesos na região manifesta-se de diversas formas: poderes executivos controlando o processo legislativo, legislaturas que apenas carimbam<sup>10</sup> as decisões do Executivo, poderes judiciários dependentes, meios de comunicação manipulados e pouco controle exercido por instituições tais como os Ministérios Públicos, os Tribunais de Contas e as Controladorias.

As duas primeiras formas as quais nos referimos podem ser encontradas em sistemas parlamentares sem que isso implique em violações aos controles democráticos. De fato, no sistemas como o inglês, os parlamentos tendem a ser mais fracos e os governos majoritários de partido único se comportam como “ditadores parlamentares” (Przeworski, 2001).<sup>11</sup> O fato de os parlamentos serem frágeis nos sistemas Westminster não pode ser usado para indicar uma falta de democracia, mas sim como expressão de uma forma particular de construção constitucional, o projeto constitucional majoritário.<sup>12</sup> De fato, a capacidade dos governos de aprovar seu programa pode ser defendida por razões de eficácia política ou em razão do seu *poder de decisão*, isto é, de sua capacidade de tomar decisões rapidamente.

No entanto, nos sistemas de separação de poderes, espera-se que as legislaturas participem ativamente das deliberações legislativas e exerçam um controle sobre os governos examinando as iniciativas do Executivo e supervisionando a implementação de suas políticas. Existe uma variação muito grande no que diz respeito ao papel exercido pelas legis-

<sup>10</sup> “Rubber stamp” no original.

<sup>11</sup> A capacidade de uma legislatura se mede, em geral, pelo número de comissões permanentes ativas no Parlamento, pelo poder exercido pelas comissões, incluindo o poder de aprovar ou arquivar uma proposta antes que chegue ao plenário, pela qualidade da assessoria técnica proporcionada por uma equipe idônea permanente, assim como por outros diferentes aspectos.

<sup>12</sup> As outras características relevantes de tais projetos incluem, por exemplo, os estados unitários e a ausência de controle da constitucionalidade das leis por uma corte constitucional.

laturas através dos diferentes sistemas presidenciais (Morgenstern, 2002; Cox e Morgenstern, 2002; Morgenstern, 2002; Saiegh, 2009). No sistema mais proativo deste *continuum*, legislaturas tais como o Congresso dos EUA têm a capacidade de elaborar propostas legislativas e, desta maneira, exercer um controle-chave na determinação da agenda política. Pelo contrário, no outro extremo, os congressos podem ser atores bastante marginais, sendo utilizados apenas para ratificar as propostas legislativas enviadas pelo Executivo. Estes congressos têm pouca capacidade de examinar os atos do governo. Existem também os casos nos quais os congressos são ativos, mas não conseguem influir efetivamente no processo legislativo e nem controlar o Executivo.

De acordo com uma visão tradicional, parece que os congressos da região aprovam automaticamente as propostas do Executivo. No entanto, esta é uma visão excessivamente simplista. De fato, a porcentagem média das recentes iniciativas do Poder Executivo aprovadas pelos congressos está abaixo de 50% em países como o Peru, a Costa Rica e o Equador.<sup>13</sup> Só no México e no Paraguai esta porcentagem ultrapassa os 80% e, inclusive quando são aprovadas, existe farta evidência de que as propostas do Executivo nunca estão imunes às mudanças introduzidas pelo Congresso. Existem dois tipos de congressos fracos: aqueles que não possuem competências institucionais e, portanto, aprovam automaticamente as propostas do Executivo e aqueles que, apesar de sua fragilidade institucional, podem obstruir as propostas do Executivo. Este último tipo, também chamado de “legislaturas recalcitrantes”, é particularmente problemático e é talvez mais perigoso para o processo democrático do que o primeiro tipo (Cox e Morgenstern, 2002). Os parlamentos do primeiro tipo podem ser “subordinados” ou representar variedades do tipo “paroquial-fisiológico” (Cox e Morgenstern, 2002).<sup>14</sup> Enquanto os subordinados são totalmente dominados pela presidência – como o do México antes de 1998 – no caso dos paroquiais, o apoio do legislador pode ser facilmente cooptado, mediante projetos clientelistas.

Existe uma série de fatores que afetam a capacidade dos legisladores de influir no processo de formulação de políticas e de supervisionar a

<sup>13</sup> A informação se refere aos anos compreendidos desde a década de 1980 até o ano 2000 (IADB, 2006).

<sup>14</sup> “Paroquial-venal” no original. Os votos são negociados em troca de bens clientelistas de vários tipos.

sua implementação: o nível de confiança que o Parlamento inspira nos cidadãos, a qualidade técnica dos legisladores, sua experiência e antiguidade, e o número de comissões de que participam, entre outros. Outros fatores importantes influem na capacidade de legislar: a taxa de reeleição dos legisladores e a importância do partido que representam. Os indicadores de capacidade dos parlamentos latino-americanos diferem bastante dependendo de vários fatores: a confiança da sociedade no Parlamento, a experiência dos legisladores em seus cargos e em suas qualificações, o número médio de comissões nas quais participam ou o grau de efetividade dos órgãos encarregados de legislar (ver Tabela 1).<sup>15</sup>

O grau de confiança varia significativamente de acordo com o país, sendo muito alto no Uruguai e no Chile e muito baixo no Equador e na Guatemala, com o Brasil ocupando uma posição intermediária. Os índices de reeleição também variam muito, sobretudo porque em países como o México e a Costa Rica os legisladores possuem mandatos limitados e não podem candidatar-se indefinidamente. Isto desestimula as carreiras legislativas e faz com que os legisladores façam alianças com o Executivo para assegurar nomeações posteriores no final de seus mandatos. A experiência é maior no Uruguai e no Chile, e menor na Costa Rica, México e Argentina. Baseado nestas medidas e em outros indicadores, tais como a força das comissões, a capacidade técnica dos legisladores e a avaliação do Congresso como lugar para desenvolver uma carreira, o IADB [Banco Interamericano de Desenvolvimento, na sigla em inglês] em 2006 propôs uma classificação dos parlamentos latino-americanos. O quadro foi reproduzido na Tabela 2.

Todos os congressos latino-americanos podem ser classificados na categoria reativo e nenhum deles em proativo (o qual hipoteticamente corresponde ao tipo dos EUA, onde os parlamentos criam legislações por iniciativa própria). O IADB (2006) identifica três tipos de congressos reativos: os fracos, os obstrucionistas e os construtivos. Os legislativos fracos são aqueles relativamente marginais ao processo político – como na Argentina desde 1989. Os obstrucionistas não fazem parte do processo de criação de leis, mas têm o papel de “*veto players*”, bloquean-

<sup>15</sup> A efetividade dos membros do Legislativo é definida pela média dada pelos executivos de negócios à pergunta: “Quanto efetivo é o seu Parlamento Nacional como instituição criadora de leis e de monitoração do Executivo?” feita pela pesquisa do Fórum Econômico Mundial 2004-2005.

**TABELA 1. Medição da capacidade dos legisladores**

	Confiança no Congresso (média)	Efetividade dos órgãos legislativos	Experiência média dos legisladores (anos)	% de legisladores com educação superior	Média de comissões por legislador
Argentina	20,5	1,6	2,9	69,6	4,50
Bolívia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95
Colômbia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	80,4	2,09
República Dominicana		2,0	3,1	49,6	3,54
Equador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43
Nicarágua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86
Paraguai	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15
Peru	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44
Uruguai	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,97

Fonte: Saiegh (2009).

do as propostas do Executivo. Os construtivos facilitam acordos intertemporais e dispõem de mecanismos de controle sobre mudanças mal concebidas em políticas. Isto supõe uma formidável tarefa para os congressos latino-americanos. O tipo de parlamento com o qual os presidentes convivem fornece incentivos diferentes para o tipo de estratégia que eles, presidentes, devem seguir para negociar com o Legislativo e

**TABELA 2. Capacidade legislativa e tipos de Congresso**

Índice da capacidade do Congresso			
Tipo de Congresso	Baixo	Médio	Alto
Reativo limitado	Argentina (1989- ) Peru (1993-2000)	Panamá (1989- ) Paraguai (1989-1993) Venezuela (1999- )	
Reativo obstrucionista	Argentina (1983-1989) Guatemala (1985- ) Peru (2001- )	Bolívia (1982- ) Equador (1979- ) Nicarágua (1990- ) Venezuela (1989-1998)	
Reativo construtivo		Costa Rica (1978- ) México (1997- ) Paraguai (1993- )	Brasil (1985- ) Chile (1990- ) Colômbia (1991- ) Uruguai (1985- )

Fonte: IADB (2006).

que vão desde um modo de interação negociada até uma forma de mais confronto baseada no uso de suas prerrogativas (Cox e Morgenstern, 2002; Amorim Neto, 2006a; 2006b). A modalidade de negociação foi até há pouco tempo amplamente ignorada na agenda pública. Ela representa uma importante posição intermediária e pode significar um modelo para as futuras relações Executivo-Legislativo na região. Cada vez é mais reconhecido que os sistemas presidencialistas latino-americanos representam um ponto intermediário entre um sistema claro de separação de poderes de tipo norte-americano e o parlamentarismo europeu. Negociar implica fazer concessões em termos de política, projetos clientelistas e nomeações para cargos ministeriais. Quando o custo das transações políticas é baixo como resultado de uma polarização menor e a aplicação de uma tecnologia adequada de *enforcement* das negociações ocupa o seu lugar – o que está associado a instituições fortes – **os atores podem obter ganhos com o intercâmbio<sup>16</sup> e é possível melhorar o potencial e o alcance da negociação.**

<sup>16</sup> “Gains from trade” no original.

## Déficits democráticos e crises de representação

Acontecimentos recentes na América Latina indicam alguns retrocessos na tendência em direção à consolidação da democracia. São particularmente fortes na região andina e na Venezuela, ainda que também existam sinais alarmantes em outros lugares. Este revés pode ser percebido por uma série de acontecimentos. Em primeiro lugar, o colapso do sistema de partidos. Em dois dos países nos quais os partidos eram mais fortes aconteceram processos de desintegração dos mesmos. Na Venezuela, foi desfeito o monopólio da representação exercido pelo COPEI e pela Ação Democrática.<sup>17</sup> Algo parecido aconteceu no Peru, onde o voto para o APRA (o partido mais antigo do Peru e um dos mais antigos da América Latina) reduziu-se a 1,4% no ano 2000 (Mainwaring, Bejarano e Leónomez, 2006). Na Bolívia, alguns dos partidos tradicionais quase desapareceram após terem sido encontradas evidências de corrupção ligadas ao tráfico de drogas – como foi o caso do MIR – ou viram diminuir abruptamente os seus votantes, como aconteceu com o MRN. Na Argentina, houve um colapso do sistema de partidos, expresso, por exemplo, pela proliferação de partidos locais e, mais importante, pelo virtual colapso da União Cívica Radical após as experiências desastrosas de Alfonsín e De la Rúa (Leiras, 2007; Calvo e Escolar, 2005). A outra cara da fragmentação do sistema de partidos é a ascensão de pessoas alheias ao sistema político que individualmente ou através de seus partidos conseguiram obter muitos votos. Toledo no Peru, Chávez na Venezuela e Morales na Bolívia são exemplos disto.

Outro sintoma da queda da institucionalização na região é a importância cada vez maior dada aos movimentos sociais e às manifestações de rua em virtude de acontecimentos políticos que levam, frequentemente, à queda de presidentes antes do fim de seus mandatos. São casos ilustrativos: Mauad (2000), Sánchez de Losada (2003), Collor de Mello (1992), De la Rúa (2001), Carlos André Pérez (1993) e Lucio Gutiérrez (2002), entre outros. Ainda que estes casos sugiram um modelo de “presidencialismo estável, com presidentes instáveis” (Pérez-Linán, 2007, p. 204-5), nos quais os presidentes não terminam seus mandatos mas não existe

<sup>17</sup> COPEI e AD apoiaram um candidato independente nas eleições de 1998, as mesmas que levaram Chávez à presidência.

ruptura democrática, estas crises assumem diversas formas: em alguns casos, o presidente é “impeached” pelo Congresso seguindo procedimentos estabelecidos constitucionalmente; em outros, abandona o cargo em meio a grandes protestos públicos, acompanhados de escândalos na mídia, envolvido em tramas de corrupção e/ou comprovadas conexões com os cartéis da droga. Frequentemente, ambos os aspectos estão ligados. O papel desempenhado pelo Legislativo varia entre um papel marginal com predomínio das manifestações de rua e um proativo, apurando denúncias feitas pelos próprios legisladores. Nestes casos, os presidentes contam, invariavelmente, com apoio minoritário e uma aprovação popular cada vez menor, ao mesmo tempo em que tentam implementar medidas econômicas impopulares (Pérez-Linán, 2007, p. 204-5).<sup>18</sup> Os primeiros casos provocam preocupação e sugerem que o Legislativo está sendo substituído em seu papel constitucional de fiscalizar os atos do Executivo.

Quais são as causas que estão por trás destes fenômenos que acontecem nos países andinos e na Venezuela? Existem diferentes tipos de explicação que sugerem, respectivamente: a) deficiências na representação política; b) baixo desempenho do governo; c) incentivos a uma cobertura negativa da mídia, como consequência de uma fragmentação e disputa política cada vez maior. Estes argumentos têm alguma verdade, mas também possuem limitações importantes. O tipo de explicação sobre a representação deficiente sugere que um padrão subjacente a um fraco mecanismo de controle vertical é a causa principal da crise de representação. A conexão eleitoral na América Latina, mediante a qual os cidadãos castigam ou premiam os políticos de acordo com seu desempenho no cargo, é defeituosa. Os cidadãos desconfiam dos seus representantes, e os partidos são, deste ponto de vista, não representativos. Considera-se que o mecanismo de controle vertical<sup>19</sup> é determinado, em primeira instância, pela qualidade da cadeia de delegação que existe entre a sociedade, como mandantes políticos, e os políticos, como seus

<sup>18</sup> As expressões de indignação pública não terminam, necessariamente, em sistemas de controle e balanço mais rígidos, mas são indicativas de mecanismos de controle intermitentes. O Legislativo é capaz de sancionar ilícitos sem ser capaz de prevenir que sucedam.

<sup>19</sup> Em um artigo muito conhecido, O'Donnell descreve uma situação caracterizada pela carência do mecanismo de controle horizontal, que ele descreve como “a existência de agências estatais legalmente habilitadas e facultadas, que de fato podem e querem tomar medidas que abrangem desde uma supervisão da rotina até sanções mínimas ou processos políticos relacionados com ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que poderiam ser qualificados como ilegais” (O'Donnell, 1999, p. 38).

agentes. O incentivo para transformar os agentes políticos em responsáveis por seus atos e castigar seus desmandos é determinado pelo funcionamento da cadeia de delegação (Moreno, Shugart e Crisp, 2003).

Para que os mecanismos de controle vertical funcionem é necessário que os políticos reflitam as preferências do eleitorado. As normas eleitorais que fomentam a competição entre os candidatos de um mesmo partido, como a representação proporcional de lista aberta com distritos grandes, enfraquecem este veículo, porque os políticos são incentivados a responder aos interesses de grupos específicos e não aos desejos coletivos do eleitorado. Da mesma forma, nos sistemas eleitorais nos quais a seleção dos candidatos está concentrada nas mãos dos chefes de partido, os legisladores responderão mais aos seus interesses do que aos do seu eleitorado.<sup>20</sup>

Na América Latina, existem dois modelos opostos: por um lado, partidos que estão zelosamente controlados de cima e que são insensíveis às preferências dos cidadãos – como, por exemplo, a Venezuela nos anos 1970 e 1980 – e, por outro, partidos altamente clientelistas ou hiperpersonalistas, como é o caso da Colômbia ou do Equador. Em ambos os modelos, os partidos não desempenham seu papel básico de intermediação de interesses e a desconfiança pública no sistema político aumenta. À medida que a insatisfação cresce, qualquer escândalo ou medida impopular por parte do governo pode desencadear uma grande onda de protesto. Este defeito da representação política é, de acordo com esse critério, a causa principal de uma crise de representação (Mainwaring, 2006).<sup>21</sup> A solução para esta crise está no fortalecimento do mecanismo de controle vertical. Torna-se indispensável uma reforma das instituições eleitorais, da legislação partidária, da legislação de disciplina partidária etc., para melhorar este mecanismo. Esta é uma proposta plausível e é bem recebida.

<sup>20</sup> O resultado da discussão é que quanto mais frágil é a conexão eleitoral, menos provável será que os governos sejam responsabilizados. Mais especificamente, o mecanismo de controle depende essencialmente do quanto institucionalizados e representativos são os partidos políticos. Em um âmbito político altamente clientelista e onde as normas eleitorais estimulam comportamentos individualistas dos legisladores (como é o caso da representação proporcional de lista aberta) com o conseqüente enfraquecimento dos partidos, a competição política se traduz em volatilidade eleitoral não relacionada com o desempenho do titular. Ver Moreno, Crisp e Shugart (2003).

<sup>21</sup> Crisp (2007) sugere que este é o fator-chave na crise de representação (representatividade) nos Andes e na Venezuela.

Por outro lado, o argumento sobre a representação deficiente afirma que a mudança social aumentou a participação social e a cidadania.<sup>22</sup> A fragmentação partidária também é vista como produto do aumento da cidadania, sendo esta mais visível no caso da região andina, onde aconteceu uma proliferação de partidos indígenas. Os oligopólios de representação dos partidos fortes causaram um desgaste ao longo de duas décadas e os partidos étnicos ocuparam o vazio político deixado por esse desgaste. No entanto, uma maior representação social coexistiu paradoxalmente com uma crise cada vez mais profunda de representação democrática.

O segundo argumento para compreender a crise de representação na região andina e na Venezuela sustenta que as crises recentes e ainda em curso são consequência da frustração da sociedade frente ao mau desempenho dos governos para atender as suas necessidades sociais. Deste ponto de vista, a percepção individual a respeito do baixo nível de desempenho do Estado provoca pouca confiança nas instituições fundamentais da representação democrática (Mainwaring, 2006). A pobreza generalizada e os altos índices de desigualdade geram muitas expectativas que, se não forem respondidas, produzem um grande desencanto na sociedade. A base empírica dessa afirmação é que os níveis de desconfiança em partidos e no Legislativo aumentam quando os indicadores sociais (tais como renda real *per capita*) pioram. E, pelo contrário, quando o desempenho do Estado melhora – ou seja, ao ampliar a cobertura dos serviços públicos, diminuir a inflação e aumentar a renda real – os níveis de confiança do público também aumentam. A deterioração no desempenho durante os últimos anos da década de 1980 e o início da de 1990, unido a reformas econômicas profundas e frustradas, causou um enorme desencanto com as instituições democráticas.

Ainda que a pobreza e a desigualdade afetem bastante a qualidade do governo e sejam, sem dúvida, a fonte mais importante de descontentamento, a explicação não tem uma única causa. O Chile e o Brasil são os países com maior nível de desigualdade e a Argentina e a Venezuela antes

<sup>22</sup> O Chile experimentou um único déficit de representação associado aos diversos incentivos para o registro de votantes. A legislação eleitoral existente impõe duras penas aos que estão registrados, mas nenhuma para os não registrados, o que acarreta um baixo registro dos votantes jovens. Para uma excelente visão de conjunto do presidencialismo chileno a partir de uma perspectiva comparativa, ver Altman (2008).

de Chávez tinham a maior renda *per capita* da região, entretanto, mostram resultados muito diferentes do ponto de vista da governabilidade.

O terceiro argumento é que na América Latina a natureza da competição política contribuiu diretamente para piorar a imagem pública dos partidos, já que incentivou uma cobertura midiática dos escândalos do Legislativo e outros aspectos negativos dele. Em muitos países, este tipo de estímulo aconteceu como resultado da divisão do sistema partidário e da competição política. Estes três fatores – patologias de representação, piora no desempenho social e econômico dos países e aspectos relacionados com a construção social do Legislativo como uma instituição ruim – combinaram-se para produzir uma crise de representação nos países andinos e na Venezuela (Mainwaring, 2006). Nestes países, as instituições representativas são vistas como tentativas falidas de reprodução de modelos importados e não legítimos de governo e a opinião pública inclina-se fortemente a favor de formas alternativas como a democracia direta e/ou modelos com poucas credenciais democráticas como o socialismo bolivariano.

O diagnóstico para a região andina e a Venezuela baseado nos três fatores acima oferece perspectivas importantes e parte dessa argumentação pode ser estendida a outros países. Contudo, é possível fazer várias advertências: primeiro, que as deficiências de representação podem ser encontradas em outros lugares da América Latina e que, isoladamente, não podem ser consideradas responsáveis pela profunda crise de representação que afeta a região andina e a Venezuela. Do mesmo modo, também podemos encontrar em outros lugares uma piora das condições sociais e econômicas nos anos 1980 – a *década perdida* – e, portanto, o argumento de sua tradução direta para uma crise de governabilidade na região andina perde força.<sup>23</sup> Ainda que seja válida como proposta geral, esta conclusão não pode ser conciliada com um problema parecido: o impacto do aumento da renda do Estado como consequência do auge dos preços dos produtos primários na última década. Com efeito, na Venezuela e em muitos outros países com problemas de governabilidade aconteceu o contrário. Benefícios extraordinários provenientes do gás e do petróleo impulsionaram os presidentes a embarcar em práticas popu-

---

<sup>23</sup> Um caso emblemático é o da Venezuela, onde o colapso da renda proveniente do petróleo nos anos 1980 produziu uma importante crise que levou posteriormente ao julgamento político de Carlos Andrés Pérez.

listas combinadas com uma retórica antissistema. Isto é o que aconteceu na Venezuela, no Equador e na Bolívia.<sup>24</sup>

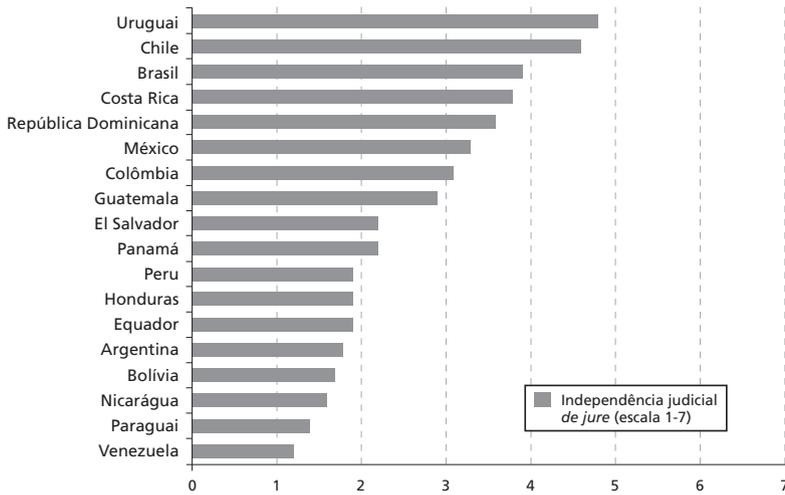
Para terminar, o argumento sobre a influência dos meios de comunicação não é totalmente convincente porque, opondo-se a ele, também é possível sustentar o apoio desses mesmos meios à governabilidade (Pérez-Linán, 2007). De fato, parece ser cada vez mais evidente que a qualidade do sistema ampliado de freios e contrapesos em um país demonstra porque presidentes poderosos – tais como o brasileiro e o chileno – exercem amplos poderes sem que o sistema seja alvo de abusos, conseguindo, pelo contrário, um bom nível de governabilidade. Os presidentes exercem o poder em espaços politicamente limitados. Em países como a Venezuela e a Bolívia, o abuso presidencial do poder está claramente associado com a tentativa dos presidentes, que estavam constitucionalmente entre os mais fracos da América Latina, de ampliar seus poderes presidenciais contra um Congresso recalcitrante.

O papel do sistema estendido de freios e contrapesos – que inclui as Supremas Cortes, os Tribunais de Contas e as Controladorias, os Ministérios Públicos e os meios de comunicação<sup>25</sup> – pode fornecer a chave para compreender o sucesso do “presidencialismo exagerado”. De fato, os países que possuem as instituições judiciais e de auditoria mais independentes e eficazes, assim como os meios de comunicação mais autônomos e pluralistas, são os que sistematicamente tiveram melhor desempenho. Com certeza, os níveis existentes de independência judicial baseiam-se em diferentes concepções de independência (Ríos-Figueroa e Staton, 2008). Contudo, as avaliações sugerem que o Brasil e o Chile encontram-se entre os melhores. O Chile possui a pontuação máxima em cinco dos sete indicadores compilados por Ríos-Figueroa e Staton (2008), enquanto o Brasil ocupa o primeiro e o segundo em seis deles. No amplamente citado indicador Feld e Voigt de Jure, o Uruguai, o Chile, o Brasil e a Costa Rica são os que têm melhor

<sup>24</sup> Também parece ter desempenhado um papel importante os legados históricos que não podem ser ignorados. Países como Venezuela, Colômbia e Equador nunca tiveram governos populistas encabeçados por figuras como Perón, Vargas ou Cárdenas, que promoveram políticas de inclusão que integraram os países simbolicamente. Pelo contrário, nos dois primeiros países, os acordos corporativos para compartilhar o poder, postos em prática na Colômbia – a *Frente Nacional* (1958-1974) – e na Venezuela – o acordo de *Punto Fijo* (1958) – propiciaram a alternância no poder das duas principais forças políticas dominantes, excluindo a esquerda.

<sup>25</sup> Sobre *Tribunais de Contas e Controladorias* na América Latina, ver Melo (2008).

## QUADRO 2. Independência Judicial na América Latina



Fonte: IADB (2006).

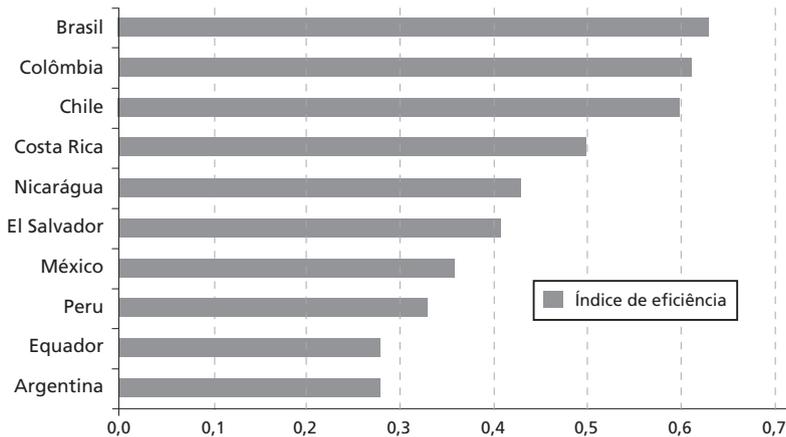
desempenho em termos de independência judicial (IADB, 2006) (cf. Gráfico 2).<sup>26</sup> No outro extremo encontramos a Venezuela, a Bolívia, a Argentina e o Equador como os piores.

Em matéria de eficiência das instituições nacionais de auditoria, os mais bem classificados também são os países que possuem as melhores instituições da região: Chile, Brasil, Costa Rica (quadro 3).<sup>27</sup> A Colômbia também está bem classificada, obtendo o melhor resultado da região andina, o que é coerente com seu recente desempenho geral em matéria de governança democrática. E mais, apesar da instabilidade causada pelo movimento guerrilheiro, o país não experimentou nenhum dos problemas de seus vizinhos: Equador, Peru, Bolívia ou Venezuela. Além das instituições judiciais e de auditoria, os meios de comunicação independentes também são fundamentais para explicar a boa governa-

<sup>26</sup> A cifra se refere à independência judicial *de jure* – ou seja, disposições destinadas a isolar este tipo de instituição da influência do Poder Executivo.

<sup>27</sup> Os dados são para um índice de eficiência calculado por Santiso (2007) baseado nos pontos dados para independência, credibilidade, execução e rapidez, e estão disponíveis para um pequeno número de países latino-americanos.

### QUADRO 3. Eficiência das Instituições de Auditoria na América Latina



Fonte: Santiso (2007).

bilidade. O Chile e o Brasil contam com os meios mais diversificados e independentes da região.

Se instituições como os órgãos de auditoria e judiciais parecem ser as chaves para uma boa governabilidade, a questão principal gira em torno dos fatores determinantes para a sua independência. A competição das elites e a fragmentação do poder são cruciais para o surgimento de instituições autônomas na América Latina (Finkel, 2004; Chavez, 2004; Helmke, 2005; Melo, Pereira e Figueiredo, 2009; Ríos-Figueroa, 2007; Pozas-Loyo e Ríos-Figueroa, 2010).<sup>28</sup> Estas condições políticas levaram ao surgimento de um Poder Judiciário independente nas novas democracias. É comum que surjam instituições autônomas independentes como resultado da interação estratégica de atores políticos em contextos competitivos. Consequentemente, quanto mais competitivo for um sistema político, mais autônomo será o Poder Judiciário. Sendo assim, os políticos delegam, ao enfrentar situações de forte competição,

<sup>28</sup> A fragmentação do poder se refere à descentralização do poder e à alternância no poder, e é diferente da “fragmentação do sistema de partidos”, que implica um desmantelamento efetivo de um sistema de partidos.

sua independência aos tribunais já que supõem que enquanto estiverem na oposição estarão melhor sob os cuidados de instituições independentes do que sob tribunais passíveis de serem manipulados por seus rivais políticos. Desta maneira, a incerteza política estimula a delegação de poder a esses órgãos. E mais, já que as instituições judiciais são geralmente reativas – respondem às ações de autores que solicitam a sua intervenção –, uma maior competição política induz diferentes partes a resolver suas controvérsias na justiça, o que aumenta a independência.<sup>29</sup>

O papel de destaque das cortes no Chile, Brasil, Uruguai, Argentina e Colômbia é um fenômeno congruente com as tendências internacionais de judicialização da política (Sieder, Angel e Schilolden, 2005). Com efeito, a elevada participação dos tribunais na região reflete simultaneamente a judicialização da política e a expansão do Poder Judiciário como resultado do processo de democratização. Quando os tribunais parecem estar se imiscuindo nos processos legislativos, o que ocorre na realidade é que proferem sentenças porque os Poderes Legislativo e Executivo abstêm-se de legislar com medo do custo político de alguma dessas decisões. A recente reafirmação do Poder Judiciário deve ser vista como um desenvolvimento positivo, que leva à descentralização do poder presidencial.<sup>30</sup>

Em resumo, uma conjunção de fatores que incluem a competição política e a alternância no poder em um contexto de meios de comunicação livres e independentes, parece ser propícia para o surgimento de instituições autônomas, necessárias para controlar o Poder Executivo. Este argumento é, *prima facie*, circular. Mas o ponto-chave é que meios de comunicação abertos e profissionais, reduzindo a assimetria da informação entre aqueles que exercem o poder e os cidadãos, assim como a quebra dos monopólios políticos, são essenciais para o surgimento de um Poder Judiciário independente que terá o papel decisivo de controlar o governo.

<sup>29</sup> Além disso, a fragmentação do poder também eleva os custos de coordenação dos poderes eleitos e faz com que seja mais difícil atacar diretamente as instituições judiciais e de controle, depois de tomadas as decisões que afetam seus interesses.

<sup>30</sup> Nos sistemas parlamentaristas Westminster, os tribunais não se dedicam à revisão judicial e desempenham um papel muito menos importante que nos sistemas presidencialistas.

## Observações finais

A coexistência de democracia eleitoral e abuso de poder em alguns países latino-americanos sugere a existência de um problema mais profundo no futuro. O descontentamento com o funcionamento atual da democracia abre caminho para a deslegitimação da democracia representativa e para o surgimento de políticas plebiscitárias e neopopulistas. Mas está claro que os problemas atuais não são causados pela natureza dos sistemas presidenciais. Por um lado, existem presidentes que foram tirados de seus cargos sem nenhum tipo de ruptura democrática (ainda que o recente golpe de Estado em Honduras seja uma exceção preocupante e as perspectivas dos governos bolivarianos indiquem cautela), mas o mais importante é que a paisagem institucional varia bastante nos diferentes países: enquanto vários deles experimentaram crises que não parecem estar relacionadas com desenhos institucionais, outros parecem caminhar para uma boa governança. Enquanto a pobreza e a desigualdade ocupam um lugar de destaque na análise da qualidade de um governo, as experiências opostas da Argentina e do Chile mostram que a explicação não é simples.

O bom governo só é possível onde os freios e os contrapesos estão firmemente estabelecidos. Aqui a referência não se limita exclusivamente aos controles legislativos e judiciais sobre o Executivo, mas abrange um sistema de freios e contrapesos bastante amplo, incluindo os meios de comunicação e as instituições de controle horizontal – Ministério Público, Tribunais de Contas, *Ombudsman*. Em contextos de forte polarização e de fraco controle sobre o Poder Executivo surge o abuso de poder como exemplifica a Argentina, a Venezuela e a Bolívia, que também são exemplos de casos nos quais antes os presidentes gozavam de pouco poder proativo e reativo e o Legislativo estava dividido, criando-se assim uma situação de crise que impulsionou os presidentes a adotar estratégias para ampliar unilateralmente os poderes presidenciais. Desta forma, a combinação de presidentes fracos e legisladores obstinados provocou conflitos de poder bastante explosivos.

Para que um sistema de freios e contrapesos possa ser consolidado, a competição política e a divisão no poder são fundamentais; a democracia representativa pode florescer somente onde existam fortes controles sobre aqueles que exercem o poder. Só quando se sente limitado e controlado, o Poder Executivo é incentivado a negociar com outros ato-

res sociais. Se não existir um sistema ampliado de freios e contrapesos, a negociação pode degenerar em conivência e poder oligárquico, daí a sua importância. A principal lição a ser extraída da análise desenvolvida neste ensaio é, portanto, que a chave para promover uma democracia sustentável na América Latina é o fortalecimento de um amplo sistema de freios e contrapesos.

Entretanto, a democracia não funciona em um vazio social e normativo. São necessárias normas sociais de tolerância, porque são elas que promovem a cooperação e a coordenação. Por outro lado, a cooperação bem-sucedida estimula por si mesma, e em um círculo virtuoso, uma maior tolerância e, portanto, gera tolerância. Os elementos normativos e os acordos institucionais são, portanto, ingredientes inseparáveis na busca da governabilidade democrática.

## Referências

Altman, David (2008). “Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile”. Em: Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica e Cieplan.

Amorim Neto, Octavio (2006). “¿A Reforma do Sistema de Governo: Rumo ao Parlamentarismo ou ao Semipresidencialismo?”. Em: Gláucio Ary Dillon Soares e Lúcio Rennó. (Org.). *A Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, p. 316-344.

\_\_\_\_\_ (2006a). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_\_ (2006b). “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas” *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-440.

Calvo, Ernesto Calvo e Marcelo Escolar. (2005). *La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Prometeo libros.

- Chavez, R. B. (2004). *The Rule of law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Chavez, R.; Ferejohn, J; e Weingast, B. (2003). “A theory of the politically independent Judiciary,” artigo apresentado no “Annual Meeting of the American Political Science Association”, Filadélfia, EUA.
- Cox, Gary e Morgenstern, Scott (2002). “Latin America’s reactive assemblies and proactive presidents”. Em: Scott Morgenstern e Benito Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Cheibub, José Antônio (2007). *Presidentialism, parliamentarism and democracy*, Cambridge University Press.
- Colomer, Josep e Negretto, Gabriel (2005). “Can presidentialism work like parliamentarism,” *Government and Opposition*, 1, p. 60-89.
- Corrales, Javier (2009). “For Chavez still more discontent”, *Current History*, fevereiro.
- Crisp, Brian (2007). “The nature of representation in Andean legislatures and attempts at institutional reengineering”. Em: Scott Mainwaring, Ana Maria Bejarano e E. Leongómez (eds.), *The crisis of democratic representation in the Andes*, Stanford University Press.
- Elgie, R. (2005). “From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies?”, *Democratization*, 12 (1). p. 106-122.
- Elgie, R. & McMenamin, I. (2008). “Semi-presidentialism and democratic performance.” *Japanese Journal of Political Science*, 9 (3), p. 323-340.
- Elgie, R. (2004). “Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations.” *Political Studies Review*, 2 (3), p. 314-330.
- Finkel, J. (2004). “Judicial reform in Argentina in the 1990s: how electoral incentives shape institutional change.” *Latin American Research Review*, 39 (3), p. 56-80.

Helmke, G. (2005). *Courts under constraints: judges, generals and presidents in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hochstetler, Kathryn (2006). Rethinking presidentialism: the challenges of and presidential falls in Latin América, *Comparative Politics*, 38, 4, p. 401-418.

Inter-America Development Bank (IADB) (2006). *The politics of policies, Economic and Social Progress in Latina America, 2006 Report*. David Rockefeller Center for Latin American Studies.

---

\_\_\_\_\_ (2008). *Policy-making in Latin America. How politics shape policies*. David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Lehoucq, Fabrice (2008). “Bolivia’s Constitutional breakdown”, *The journal of Democracy*, 19, 4, p. 110-124.

Levitsky, Steven e V. Murillo, Maria (2005). *Argentine Democracy: the politics of institutional weakness*, Pennsylvania State University.

Linz, Juan e Valenzuela, Arturo (eds.) (1994). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, Scott (2006). “State deficiencies, party competition, and confidence in democratic representation in the Andes”. Em: Mainwaring, Scott, Bejarano, Ana Maria e E. Leongómez (eds.), *The crisis of democratic representation in the Andes*, Stanford University Press.

Mainwaring, Scott e Welna, Christopher (eds.) (2003). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.

Melo, Marcus André (2008a). *O Controle Externo na América Latina. Tribunais de Contas e contralorias. Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*. São Paulo e Santiago de Chile: iFHC e Cieplan, p. 56.

- Moreno, E.; Crisp, B. e Shugart, M (2003). “The accountability deficit in Latin America”. Em: Mainwaring, Scott e Welna, Christopher (eds.) (2003). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- Morgenstern, Scott (2002). “Explaining legislative politics in Latin America”. Em: Scott Morgenstern e Benito Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Norris, Pipa (2008). *Driving Democracy: Do Power Sharing Institutions Work?*, Cambridge University Press.
- O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*.
- \_\_\_\_\_ (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* – Volume 9, número 3, julho, p. 112-126.
- Pérez-Linan, Aníbal (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*, Cambridge University Press.
- Pozas, Loyo; Andrea e J. Rios Figueroa (em preparação). “Enacting Constitutionalism. The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America”. *Comparative Politics*.
- Przeworski, Adam (2001). “Accountability social en America Latina y mas alla”. Em: Peruzzotti, E. e C. Smulovitz, Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americanas, Buenos Ayres, Temas Grupo editorial.
- Ríos-Figueroa, J. (2007). “The fragmentation of power and the emergence of an independent judiciary in Mexico 1994-2002”. *Latin American Politics and Society* 49 (1), p. 31-57.
- Ríos-Figueroa, J. e J. Statton (2008). “Unpacking the rule of law. A review of judicial independence measures”, The Committee on Concepts and Methods Working Papers 21, IPSA.

- Saiegh, Sebastian (2009). *Active Players or Rubber-Stamps? An Evaluation of the Policy-Making Role of Latin American*, UCSD.
- Santiso, Carlos (2007). "Auditing for *Accountability*": The Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economies". Washington, DC: Johns Hopkins University (unpublished doctoral dissertation).
- Shugart, Matthew e Carey, John (1992). *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew e Mainwaring, Scott (1997). "Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate". Em: Mainwaring, Scott e Matthew Shugart (eds.) 1997. *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press.
- Sieder, Rachel; Angell, Alan e Schjolden, Line (2005). *The Judicialization of Politics in Latin America*, McMillan.
- Staton, Jeffrey (forthcoming). *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*. Nova York: Cambridge University Press.
- Smith, P. e Ziegler, Melissa (2008). "Liberal and Illiberal democracy in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 50, 1.
- Walker, I. (2008). *Democracy and Populism in Latin America*, Kellogg Institute Working Paper.

# Tendências anti-institucionais no Brasil pós-transição: populistas, “picaretas” e carbonários

*Bolívar Lamounier*

## **Introdução**

Uma breve inspeção do mapa político atual da América Latina é suficiente para ressaltar o excessivo otimismo sobre a democracia que imperava na região três décadas atrás. Hoje, em graus variáveis e com menos ou mais razão, existe menos entusiasmo, e até certo desapontamento, com as presentes experiências democráticas. Ao lado de países como o Brasil e o Chile, geralmente considerados bem-sucedidos como casos de consolidação democrática, discernem-se situações de evidente retrocesso autoritário, como a Venezuela de Hugo Chávez, e outras no mínimo problemáticas, como as da Argentina, da Bolívia e do Equador.

Mesmo nos casos bem-sucedidos, não convém subestimar a distância que ainda nos separa de uma democracia de qualidade aceitável e imune a retrocessos.

Nunca é demais lembrar que a democracia é um processo, e que a vida política, como toda construção social, abriga contradições e conflitos. O problema é que a democracia é ao mesmo tempo um *regime de instituições*, como sugere Walker (2009) ou, se se prefere, um regime necessariamente republicano, balizado por normas impessoais e regras de jogo às quais todos os participantes devem obediência. Entre o processo, sempre dinâmico e contraditório, e as instituições, que devem ser estáveis e em alguma medida restritivas, existe uma tensão inevitável. Nessa brecha é que despontam o populismo, o clientelismo, a corrupção e, não raro, movimentos ou partidos ideologicamente ambíguos a respeito das regras democráticas de representação política.

## Observações preliminares

No Brasil, desde a transição, houve momentos de substancial desapontamento. Estes se deveram inicialmente a razões econômicas objetivas, notadamente no período 1985-1994, quando o país, mal saído da crise da dívida e da recessão do início dos anos 1980, caiu na armadilha do baixo crescimento associado à superinflação. Deveram-se em seguida à frustração de expectativas no que tocava ao controle da corrupção e à moralização das práticas políticas: ao clamor nacional que levou ao *impeachment* de Fernando Collor em 1992 seguiu-se, já em 1994, o escândalo dos “anões do orçamento”<sup>1</sup> que atingiu o Congresso Nacional.

Mas a sensação quase contínua de desapontamento que se observa em toda a América Latina parece ser também decorrência de insuficiências propriamente conceituais. Refiro-me aqui aos *templates* ou modelos cognitivos a que os formadores da opinião – políticos, jornalistas, clérigos, acadêmicos e outros – recorrem para interpretar os acontecimentos e ordenar suas ideias no dia a dia. Tais modelos existem em pequeno número, mantêm densos vínculos com a história e a cultura política e, não menos importante, realimentam-se no transcurso do próprio debate público. Acrescente-se que os objetos do mundo real sobre os quais eles incidem são de fato insuscetíveis de apreensão precisa

<sup>1</sup> Deputados brasileiros que, no fim dos anos 1980 e princípios dos 1990, viram-se envolvidos em fraudes com recursos do orçamento federal, até serem descobertos e investigados em 1993. Caracterizavam-se por sua baixa estatura.

– o lento processo e os resultados por vezes ambíguos da construção institucional, por exemplo; a teodiceia do clientelismo e da corrupção; ou o misto de ilusão e verdade que existe em toda produção ideológica.

No Brasil, como em quase todo o mundo latino, um *template* fundamental é o da modernidade. Tomo-o aqui em sentido amplo, referindo-me não apenas ao que a sociologia acadêmica denomina *teoria da modernização*, mas também, ou, sobretudo, ao poderoso movimento de ideias que têm origem no Iluminismo, que se manifesta em correntes filosóficas tão variadas como o marxismo, o positivismo de Augusto Comte e a noção weberiana da racionalização da sociedade e da cultura. Subjacente a todas essas, existe um curioso misto de pessimismo e otimismo: uma visão da sociedade como um corpo, por um lado, quase incapaz de se locomover, ou que só se locomove com extrema lentidão, à mercê do peso morto de seu próprio arcaísmo, mas fadado, por outro lado – e por forças ainda mais poderosas –, a se mover, diria até a alçar voo, rumo a um futuro melhor, que seria a verdadeira nacionalidade, a verdadeira civilização, a sociedade sem classes etc. Nesse processo, o “velho” começa por ceder espaço ao “novo”, e acaba subjugado por este, sobrevivendo apenas residualmente.

Aplicado à América Latina, esse paradigma conta a história da democracia como um penoso processo de superação e supressão do *oikos* pela *polis*. Durante séculos, as incipientes instituições da democracia mostram-se incapazes de evoluir além de uma mera pluralidade oligárquica e de emergir como uma autêntica esfera pública. No plano dos interesses, o velho molde do patrimonialismo, com sua teia de controles e favorecimentos, asfixia iniciativas e comportamentos pautados por orientações econômico-rationais de expansão e eficiência. No das representações, crenças e valores ligados ao parentesco, à paróquia, à região ou à corporação frustram o desabrochar do pensamento propriamente ideológico. No da competição política, enquanto chefes oligárquicos e líderes modernos se digladiam, o populismo – facilitado pelo próprio avanço econômico, pela urbanização e por massas politicamente disponíveis<sup>2</sup> – avoluma-se e adquire raízes como prática política.

Outro paradigma ou *template* relevante é o que retrata a política como uma esfera à parte, diferenciada, existente em todas as sociedades – portanto “eterna”. Na visão aristotélica, essa atividade diferenciada é

<sup>2</sup> “Disponíveis” ou “mobilizadas” no sentido utilizado por Huntington (1968).

por definição dedicada a fins nobres. Em que consiste tal nobreza? Como explicar a presença, no mundo político, de tantos atores cujas ações nada parecem ter de nobres? Reflexões dessa ordem geralmente começam pela elaboração de tipologias, ou seja, pela classificação de diferentes tipos de atores políticos. Assim, em *Vocação*, Weber dirá que o (verdadeiro) político é aquele que vive *para* a política; os outros (o político convencional, o clientelista, o simples operador) vivem *dela*, e há ainda aquele outro, o político ideológico, sobretudo o militante, orientado por “fins últimos”, extramundanos; este tampouco vive “para” a política: participa dela, mas não a valoriza como tal. Nas pegadas de Weber, Oakeshott acrescenta que o (verdadeiro) político se distingue do militante ideológico na medida em que persegue fins limitados (não “últimos”), e do simples operador ou clientelista na medida em que, para ele, a política é *self-moved*, autopropelida: uma atividade que se basta, que encontra em si o seu próprio sentido (Weber, 1919; Oakeshott, 1951).<sup>3</sup>

Na linha sugerida pelo primeiro *template* – o da modernização –, a atual experiência democrática brasileira tem sido objeto de abundantes e creio que merecidos louvores. Num nível relativamente elevado de complexidade econômica e social, as instituições se consolidam; a separação de Poderes torna-se efetiva; o jogo político-eleitoral arrasta as principais forças políticas para o centro, não obstante a permanência de diferenças ideológicas; o eleitorado se amplia, e a política pública torna-se mais abrangente, universalista, de modo a paulatinamente corrigir seus antigos vieses de grupo ou classe social. Sem espaço, o populismo definha.

O segundo *template*, mais propriamente político e institucional, recomenda cautela quanto aos avanços realizados e à eventual irreversibilidade da democracia no Brasil. É com base nele, principalmente, que vou tentar descrever algumas tendências anti-institucionais que me parecem ter ganhado corpo no passado recente. Um traço fundamental do período pós-transição – ou que se evidencia no pós-transição – é, a meu juízo, uma *reconfiguração* do espectro político-ideológico, apontando para uma atrofia talvez prolongada do *centro liberal* e a consequente

<sup>3</sup> Observe-se que Weber – talvez por caracterizar como “plebiscitária” quase toda a política eletiva das democracias e ver com bons olhos o fenômeno do carisma – e Oakeshott – sabe-se lá por que razão – não distinguem o tipo populista, lacuna inconcebível na perspectiva dos cientistas sociais latino-americanos.

hipertrofia de setores *populistas*, *picaretas* e *carbonários*.<sup>4</sup> Findos os regimes militares e restabelecida a democracia, constatamos, com efeito, que os políticos por “vocação” rarearam, sendo o seu espaço ocupado por aqueles que vivem “da” e não “para” a política. A atrofia ou encolhimento do “centro” deve-se a vários fatores, em combinações variáveis de país a país, mas é sem dúvida causa e consequência do empobrecimento da carreira política entendida no sentido liberal-clássico, como atividade moderadora de conflitos e como serviço à sociedade e ao Estado.

Concomitante à debilitação do centro, o afundamento do marxismo e do que restava das ideologias de extrema-direita deixou o campo aberto para um recrudescimento do populismo, um aumento à primeira vista surpreendente do clientelismo (e da corrupção), e o surgimento de um ator novo – a esquerda carbonária.

## Os três planos da construção institucional

Suponho que alguns leitores, sobretudo os cientistas políticos, sentir-se-ão pouco à vontade com a linguagem valorativa em que se acha vazada até aqui a minha exposição. Espero reduzir-lhes o desconforto observando que os problemas suscitados correspondem a dilemas amplamente debatidos pelos estudiosos do processo de construção institucional da democracia. O que estou sugerindo, com efeito, é que tal processo envolve pelo menos três focos problemáticos, a saber:

- 1) A diferenciação e a consolidação das normas referentes ao *regime* relativamente às do Estado e do governo; este subprocesso envolve de maneira aguda a “subjugação do corpóreo pelo abstrato”, ou seja, a construção de instituições progressivamente capazes de neutralizar o mando pessoal e o arbítrio; a tal construção se contrapõe evidentemente, na América Latina, a atual recidiva populista.
- 2) A autonomização do Estado em seu caráter específico de esfera pública, guardião por excelência do interesse universalista; a

<sup>4</sup> A mencionada reconfiguração parece ter ocorrido em outros países da América Latina, mas com muito maior clareza no caso brasileiro. A expressão “centro liberal” fica esclarecida logo na sequência, com a ajuda de Max Weber; os conceitos de populista, picareta e carbonário serão definidos nos trechos relevantes do trabalho.

este subprocesso se contrapõem o clientelismo e a corrupção, desgastando as instituições políticas, sobretudo o Legislativo e os partidos, comprometendo a legitimidade de numerosas lideranças e aprofundando o desgaste do centro.

- 3) A consolidação das instituições garantidoras da liberdade, do direito de oposição e da alternância no poder, ou seja, a construção da figura da *oposição legítima*; em alguma medida, esta tende a ser solapada pela emergência de movimentos ideológicos de extrema-direita ou extrema-esquerda, inclusive movimentos aparentemente não revolucionários, mas orientados por “fins últimos”, como parece ser o caso, no Brasil atual, do “esquerdismo carbonário”.

## I – O fim do populismo?

Terão as sociedades latino-americanas atingido um estágio de modernização ou um grau de amadurecimento político que já nos permita celebrar o “fim do populismo” – figuras como Chávez sendo apenas um eco desafinado de tempos pretéritos –, ou haverá neste conceito elementos que transcendem um momento particular e apontam para um fenômeno quiçá “eterno”?

Na literatura sociológica e no próprio discurso político, o termo populismo aparece em acepções variadas, mas que se interpenetram em virtude de certos traços comuns. O referente empírico é o mesmo, mas variações existem várias, dada a diversidade dos universos teóricos subjacentes às diferentes abordagens. Genericamente, trata-se de uma forma de poder fundada no apelo direto do líder a massas desvalidas – porém mobilizadas ou tornadas “disponíveis” pelos processos de modernização e urbanização –, apelo esse que em geral se reveste de uma retórica ou de um simbolismo abundantemente demagógico. Na vertente marxista dessa ideia básica, o populismo se contrapõe a uma política propriamente ideológica ou de classe. É uma forma de liderança que recorre à demagogia para obscurecer interesses de classe, amortecendo (mas às vezes exacerbando) reivindicações populares. Populistas, neste sentido, seriam líderes que, manipulando categorias genéricas como “o povo”, “os pobres” ou “a nação”, tentam obscurecer

ou retardar o amadurecimento da consciência de classe, na medida em que mistificam o caráter de classe de uma formação estatal, ou de determinada política econômica, ou do governo que a põe em prática.<sup>5</sup>

Economistas geralmente destacam o comportamento fiscal irresponsável, a caridade com o chapéu alheio, um culto nostálgico do ideal de uma economia autárquica etc.<sup>6</sup>

Por enquanto, o que importa é a suposição – comum às abordagens mencionadas – de que o espaço de manobra do líder populista varia no sentido inverso da complexidade econômica e social. Dito de outro modo, o avanço do processo de modernização suscitará mecanismos autocorretivos, à mercê dos quais o populismo se tornará inviável ou inofensivo. Nesta linha, uma hipótese nova, que merece exame, é a de que a sofisticação dos mecanismos políticos e do mercado financeiro no Brasil – em contraste, por exemplo, com a Venezuela – tem funcionado com eficácia no sentido de inibir o populismo. Ao pressentir propensões populistas no governo, o mercado financeiro precifica *on-line* os impactos que delas possam advir, configurando-se dessa forma um movimento preventivo que é ao mesmo tempo uma contínua pressão (antipopulista) no sentido da racionalidade econômica.

Claro, as condições que favorecem o aparecimento do líder populista não necessariamente lhe asseguram sucesso na conquista e no exercício do poder. Lideranças populistas podem vicejar mesmo em estágio avançado de modernização. Lembremos que a ideia de modernização implica heterogeneidade – um longo período histórico em que o moderno convive com o arcaico, a riqueza com a miséria etc. Em tais condições, grandes agregados sociais pobres, porém mobilizados, continuam a funcionar como incubadoras de populismo. Mas se este vai crescer a ponto de se tornar um risco para a democracia representativa, é outro problema.

<sup>5</sup> Para uma análise da literatura brasileira sobre populismo, ver Lamounier (2005, p.140-3); Freidenberg (2007) oferece uma visão atualizada do fenômeno para toda a América Latina.

<sup>6</sup> Em palestra proferida em maio de 2010 no Instituto Fernando Henrique Cardoso, Julio Maria Sanguinetti, ex-presidente do Uruguai, frisou que o líder populista precisa de recursos financeiros abundantes, pois é com dinheiro (público, evidentemente) que ele compra políticos dispostos a enfraquecer de dentro para fora o Parlamento e organizadores da massa, líderes sindicais e outros, para que o façam de fora para dentro.

## A ótica institucional

De fato, o que me parece faltar nas abordagens acima mencionadas é um foco explícito nos elementos que transformam o populista típico-ideal numa ameaça à ordem constitucional da democracia. Entre tais elementos destacam-se, a meu ver, o personalismo e a propensão plebiscitária.

Num artigo recente, fazendo referência à onda neopopulista que ora se observa em vários países da América Latina, Fernando Henrique Cardoso vai direto ao ponto:

O populismo é uma forma insidiosa de exercício de poder que se define essencialmente por prescindir da mediação das instituições, do Congresso, dos Partidos, e por basear-se na ligação direta do Governante com as massas, cimentada na troca de benesses.

O aspecto posto em relevo por Fernando Henrique é a propensão do populista a agredir as instituições, a sobrepor-se a elas, a corrompê-las e fazê-las curvarem-se a seus pés. De fato, como a entendo, a propensão anti-institucionalista é indicação suficiente de uma intrínseca incompatibilidade entre o populismo e o Estado democrático. Entre estes há, na verdade, um fosso infranqueável, uma vez que o líder populista infringe ao menos três condições essenciais da ordem democrática: a *impessoalidade*, a *legalidade* (o funcionamento efetivo das restrições constitucionais) e o *comedimento*, obrigação jurídica (para isso existe a separação de poderes), mas também moral a que o governante democrático está sujeito.

## O abstrato e o corpóreo

Ressaltemos, porém, que as três condições acima aludidas não têm, no mundo real, a delimitação precisa que a linguagem jurídica em vão lhes tenta conferir. Na vida política real, impessoalidade, legalidade e comedimento dizem respeito a latitudes de comportamento ou, melhor dizendo, a um *continuum* de posicionamentos (práticos e simbólicos) dentro do qual o líder ou governante se situa à medida que vai construindo a sua identidade pública.

O *continuum* em questão pode ser imaginado como a distância que separa o abstrato do corpóreo. Para bem substanciar esta noção, o ideal seria recuperar os numerosos arquétipos pertinentes que a história e a literatura nos oferecem, mas um exercício desse tipo nos afastaria bastante dos objetivos deste texto. Partamos, pois, da simples constatação de que o populismo reclama uma legitimidade de natureza carismática, não racional-legal; que a medula de todo populismo é, portanto, personalista, implicando uma rejeição visceral à vocação universalista das leis e à estabilidade e “exterioridade” das instituições. O grande guia, o condutor de massas, pretende-se legítimo porque se identifica com os liderados; porque sua relação com eles é emotiva, calorosa, carnal, não porque aceita e respeita as restrições legais e institucionais. Em termos típico-ideais, estamos, pois, falando de um *continuum* que vai de um personalismo totalmente anti-institucional a um institucionalismo no qual o governante como indivíduo se autodilui e se apresenta como um simples intérprete dos fundamentos abstratos da ordem política. No plano da criação artística, é inexcusável o quadro trágico pintado por Shakespeare em *Júlio César* (1601). De um lado (cena II), o César que emerge do elogio fúnebre de Marco Antônio: o governante ideal que no fundo se assemelha em defeitos e virtudes, nas paixões tanto quanto no uso da razão, a qualquer um dos membros da turba aglomerada nas escadarias do Senado; do outro, o ideal de Bruto, o de um magistrado desencarnado, sem ambições, que se contentasse com liderar uma república fundada em princípios e instituições. Bruto amava César, mas matou-o, porque muito maior era seu amor a Roma. No polo institucional do *continuum*, Bruto declara que o que moveu sua mão foram os sinais de que César se deixara inebriar pela ambição ditatorial. Marco Antônio posiciona-se no polo oposto. Em sua visão, o que importa é a densidade individual do líder; a coragem, a sabedoria e a bondade de um César, não a retidão ascética do magistrado que pretende apenas encarnar uma ordem institucional abstrata.

É certo que todo presidente, mesmo o dos EUA, é em certa medida “carismatizado” pelo simples fato de ser eleito por uma *constituency* nacional. Da mesma forma, em regimes parlamentaristas, certo grau de consagração carismática ocorre com os líderes de partido, na medida em que disputam na arena eleitoral o apoio de que necessitam para se tornarem primeiros-ministros. O problema, na América Latina, é a virulência anti-institucional a que tais disputas via de regra dão ensejo.

Creio não exagerar se disser que, na América Latina, o sistema presidencialista é apreciado não pela rígida separação de poderes que em abstrato o caracteriza, mas justo ao contrário, pela percepção de que nele o poder de mando do chefe de Estado de tal forma se avoluma que a separação de poderes se torna praticamente inoperante. Em nossa região, o presidente da República normalmente se vê e é visto como portador de uma legitimidade preponderante, superior à dos outros dois Poderes. Dizendo-o de outro modo, em nossa cultura política, o pleno sentido da magistratura presidencial se revela quando o ocupante do cargo deixa entrever ou assume sem reboços a exuberância personalista e plebiscitária que o *template* populista pressupõe. A incompatibilidade de tal concepção com a democracia representativa é evidente. Para levar a cabo sua suposta missão de conduzir o “povo” contra as “elites”, a “nação” contra o “imperialismo” etc., o presidente agiganta-se como uma entidade corpórea, acima não só do Legislativo e dos partidos políticos, mas de toda a pluralidade social, ao arrepio ou em franca contestação das regras constitucionais.<sup>7</sup>

No cerne do populismo existe, portanto, uma propensão a agredir a legitimidade dita “abstrata” e “anêmica” de todo e qualquer arcabouço institucional; no limite, uma opção por uma ordem política desregulada, sujeita apenas ao capricho do governante. Levado à conclusão lógica – e disto há exemplos em situações de crise –, a ilusão populista de uma ordem rigorosamente vertical se aproxima de seu oposto, a desordem pretoriana, uma vez que não pode haver política onde não há um *quantum* razoável de regulação da luta pelo poder.

No que se referem à América Latina, as escolhas e comportamentos que acima tentei descrever como posicionamentos ao longo de um *continuum* devem ser examinados em conexão com o problema da construção institucional da democracia. Para construir as instituições, o Estadista democrático em alguma medida haverá também de encarná-las ou corporificá-las. Cabe-lhe prover, em seu tempo, a matéria (prática e simbólica) da qual as formas institucionais se alimentam. O populista,

<sup>7</sup> A ameaça do populismo às instituições não requer que o líder populista tenha realmente a intenção de golpeá-las; basta o efeito de seus blefes, desencadeando reações de enfrentamento entre seus adversários. Os conflitos eclodem como um processo de expectativas mutuamente encadeadas (*interlocking expectations*). Na crise brasileira de 1961-1964, querendo forçar seu cunhado Jango a mover-se para a esquerda e a antecipar a eleição presidencial prevista para 1965, Leonel Brizola frequentemente ponteava seus inflamados discursos com ameaças do tipo “Reforma agrária na lei ou na marra” e “eu fecho esse Congresso”.

ao contrário, o que faz é absorvê-las, solapá-las e abastardá-las. Fazendo uso de uma retórica ambígua, mesclando reverência e deboche, o que ele faz é obscurecer o sentido delas, dado que seu real objetivo é subordiná-las a seus interesses e táticas de mobilização plebiscitária.

## II – O que representam os “picaretas”?

No sentido postulado no início deste texto, a ideia de democracia implica a de um Estado republicano, ou seja, a existência de normas claras, aplicadas com alto grau de efetividade, separando as esferas pública e privada – desde logo no tocante ao acesso, uso ou apropriação de bens e serviços. O Estado não se apropria arbitrariamente de patrimônios privados e não permite que particulares – indivíduos, empresas, corporações – se apropriem de patrimônio público. Base *sine qua non* da cidadania no mundo moderno, a separação entre essas duas esferas tem como fundamento uma aplicação uniforme e rigorosa da lei. Os comportamentos que os sociólogos designam como “patrimonialismo” e “clientelismo” constituem negações deste conjunto de princípios.

Não foi feliz o hoje presidente, então candidato Luíz Inácio Lula da Silva, quando declarou, em 1993, que não passariam de “picaretas” pelo menos 300 dos 513 deputados federais brasileiros. Sua célebre tirada com certeza reforçou certo viés antipolítico (anti-institucional) que sabidamente impregna a opinião pública, mas em nada contribuiu para o esclarecimento dos conceitos de clientelismo e patrimonialismo, e muito menos para o entendimento dos importantes dilemas da política representativa aos quais eles remetem.

Começando pela realidade brasileira, um dos referidos dilemas é como formar uma maioria confiável e legítima no Congresso Nacional. Não é de hoje que políticos, jornalistas e cientistas políticos vêm apontando a dificuldade de formar maioria no Congresso brasileiro, dado o elevado grau de fragmentação de nosso sistema partidário. Entre nós, maioria quer dizer uma aliança multipartidária, heterogênea e pouco sensível a apelos altruístas quando o assunto em pauta envolve alocação de recursos orçamentários – ou simplesmente quando determinada votação é percebida como crítica para os interesses do Executivo.

Num plano teórico mais amplo, estamos aqui tratando de uma questão pouco discutida, mas crucial para a reflexão democrática.

Weber abordou-a descritivamente em *Vocação*, mas não deu o devido relevo às implicações valorativas que ela contém. A questão é para quê, afinal, serve o político parlamentar comum – os deputados federais e estaduais e os vereadores que ocupam posição média ou baixa em seus respectivos âmbitos de atuação. Para o democrata convicto – aquele que reverencia as instituições representativas como um valor em si mesmo – tal indagação carece de sentido, e parece até partir de uma premissa antidemocrática. Afinal, a política parlamentar é a substância da instituição legislativa. Pode-se, pois, dizer que é coextensiva ao sistema democrático; e tanto isto é verdade que os formadores de opinião geralmente cuidam para que a denúncia de certas mazelas empiricamente comuns no Legislativo – de novo o clientelismo, a corrupção... – não respinguem na instituição como tal.

O parlamentar comum, o político médio-baixo, representa interesses? Ajuda a gerenciar conflitos? Escreve leis? Sim, ele desempenha tais funções, mas parcialmente, e tanto menos, ao que parece, quanto mais adiantadas e estáveis as democracias. O que se pode afirmar com certeza é que ele prepondera, é o personagem principal, na parte submersa do *iceberg* democrático-representativo: naquela imensa engrenagem que emerge nos municípios, agrega-se nos estados e afunila no plano federal.

Existem aqui algumas indagações para as quais a ciência política carece de respostas satisfatórias. De cima para baixo, pensando no apoio de que a cúpula governamental necessita, pode a democracia funcionar sem uma engrenagem de tal dimensão? E sem ela – de baixo para cima –, ficariam bem atendidos os interesses locais legítimos de milhares de localidades e municípios que dependem de ajuda federal para sobreviver?

No mundo real, o político médio-baixo não é uma categoria homogênea. No mínimo, é preciso distinguir entre o operador “puro”, profissional, aquele que vive da política, sim, mas poderia se acomodar a qualquer outro meio que lhe proporcionasse benefícios comparáveis, e aquele que também vive da política, mas se acostuma a ela e, em muitos casos, até desaprende a viver fora dela. O primeiro atua no meio político sem se integrar totalmente nele, o segundo adota-a como uma segunda natureza. No dia a dia jornalístico, ambos são designados como clientelistas, o que é certo em comparação com o “verdadeiro” político weberiano, mas suas motivações, remunerações e objetivos podem diferir bastante. Aos primeiros, a política proporciona chances de ganho material – seja diretamente na forma de uma renda ou de oportunidades

empresariais, seja na de acesso a círculos deliberativos e a informações, recursos conversíveis em poder e, pois, indiretamente, em chances de ganho. Aos segundos, o que a política proporciona é uma sensação de visibilidade e prestígio, e talvez, sobretudo, a recompensa psicológica de se sentir “enturmado” num ambiente que de outra forma eles nunca viriam a conhecer.

Em concreto, como diria o Conselheiro Acácio, as motivações e suas alterações no tempo são mais complexas que as sugeridas pelo tipo abstrato. É razoável supor que uma parcela tanto dos clientelistas propriamente ditos quanto daqueles que estou aqui denominando operadores profissionais possuam genuínas convicções democráticas quando se elegem, ou que as adquirem *on the job*, na medida em que permanecem na carreira. Neste sentido, o clientelismo – volto aqui ao sentido lato, englobando os dois subtipos acima – é ambíguo. No que tange a linha demarcatória entre o público e o privado, ele é, por definição, deletério. A regra da esfera pública é universalizar o acesso a bens e serviços, a do clientelismo é restringi-lo a subgrupos – sejam estes definidos pelo parentesco, por vínculos de apoio eleitoral ou por qualquer outro critério. Contudo, o comportamento por definição restritivo ou particularista não impede que políticos clientelistas venham a personificar e até a se converter em defensores daquele consenso quanto a procedimentos (*procedural consensus*) sem o qual a democracia não pode funcionar satisfatoriamente. Neste sentido, os “picaretas” da teoria lulo-inaciana não necessariamente se distinguem dos “verdadeiros” políticos imaginados por Weber e por Oakeshott – os que ocupam a cúpula da política nacional ou pelo menos a parte média-alta da política legislativa.<sup>8</sup>

Na percepção do cidadão comum, como ninguém ignora, o político parlamentar é o Belzebu do sistema de governo, o fator e beneficiário principal de uma infinidade de expedientes, tramoias, desvios de recursos e sabe Deus mais o quê, que corroem a legitimidade da política representativa, mantendo-a, digamos assim, no nível mínimo de viabilidade, rente ao colapso. Grave, obviamente, não é o cidadão se indignar com falcatruas reais, é a facilidade com que ele vê falcatruas onde só existem trocas normais de apoio, ou que aceita como falcatruas reais muitas que são puramente imaginárias – exagerando, em

<sup>8</sup> Acredito que esta afirmação seja válida para as democracias representativas de modo geral, não só para a brasileira.

qualquer caso, o impacto de todas elas e descrendo cada vez mais dos mecanismos autocorretivos que a democracia é em tese capaz de acionar, nos três Poderes.

Mas onde acabam os compromissos e trocas inerentes à engrenagem de apoio – ao *toma lá dá cá* político – e começa a corrupção propriamente dita? No Brasil, esta é a pergunta que não quer calar, pois existem efetivamente indícios de que o clientelismo sofreu mutações importantes – mudou de escala e função –, enlaçando-se com a corrupção muito mais estreitamente que no passado.<sup>9</sup>

De fato, durante a segunda metade do século XX, o vertiginoso crescimento da máquina do Estado transformou milhares de funções públicas em alavancas de poder e de enriquecimento. A máquina pública atingiu novos patamares em termos de gigantismo e voracidade tributária. Transformou-se em grande compradora de bens e serviços, do mais simples material de limpeza a complexos serviços de infraestrutura, da mera manutenção de equipamentos a caros e requintados serviços publicitários. Rápidos no gatilho, centenas de “empresários clientelistas” logo se habilitaram para explorar esse mundo de novas oportunidades, intrometendo-se em todo o vasto labirinto das licitações e da contratação de serviços.

Não menos grave é que o mais poderoso dos *templates* interpretativos em circulação na América Latina, o da modernização, reforça poderosamente a referida percepção do cidadão comum. Isto ocorre, creio eu, na medida em que, manejando ferramentas analíticas inadequadas, o paradigma da modernização acaba por alojar 100% do clientelismo no passado, ou seja, no polo arcaico, deixando-nos desarmados para entender por que ele aumenta, quando tudo indica que deveria acabar.

Usando a própria terminologia da teoria da modernização, minha sugestão é distinguir dois tipos de clientelismo. Se o primeiro, tradicional, evoca o parentesco e a pequena comunidade, o segundo, moderno, tem como cenário o conjunto do espaço econômico. Se aquele é uma extensão natural de vínculos primários, este se baseia em estratégias autônomas de ganho e de poder político. Se o clientelismo tradicional definha – e há boas indicações nesse sentido –, o moderno esbanja vigor e juventude.

<sup>9</sup> O restante desta seção reaproveita trechos de minha contribuição a Raízes do Brasil, edição comemorativa dos 70 anos de publicação do clássico de Sérgio Buarque de Holanda (Holanda, 2006). Sou grato aos organizadores, Ricardo Benzaquen de Araújo e Lília Moritz Schwarcz, por permitirem a presente reprodução desse trecho.

Declinou, sem dúvida, desde o segundo pós-guerra, o clientelismo folclórico do “voto de cabresto”, da nomeação de apadrinhados para o serviço público e da carta de recomendação para bolsas de estudo. Esse de fato murçou; firmou-se, porém, e se agigantou, o clientelismo híbrido de corrupção da época atual. Este não vive só em função da estufa eleitoral, e muito menos do minguate eleitoral rural. Seu *locus nascendi* é o próprio processo decisório; ele tende a aparecer onde quer que existam incertezas e chances de arbitragem na engrenagem governamental, com seus três níveis federativos, e em suas numerosas interfaces com o setor privado; onde quer que uma alocação específica deva ou possa ser feita, em vez da aplicação de uma regra geral. Sua lógica é valer-se de dificuldades para vender facilidades. É tipicamente o que ocorre na contratação de obras públicas, no extenso leque de licitações, no planejamento de desembolsos e pagamentos, nos empréstimos camaradas em bancos oficiais, ou na contratação de ações publicitárias, sempre repleta de especificidades. Moderno, complexo, *high-tech*, esse clientelismo misto de corrupção cresce tanto mais quanto mais a operação da máquina pública envolva altos valores e custos insuscetíveis de estimação precisa.

### III – “Contra tudo o que aí está”: A teoria política do esquerdismo carbonário

Na América Latina, um traço marcante do debate público pós-transição foi a aceitação praticamente universal da necessidade de reformas sociais. Desde então, as agendas políticas nacionais – respaldadas neste aspecto por um amplo movimento de ideias no meio acadêmico e em organismos internacionais – passaram a reconhecer como indiscutíveis a iniquidade e a insustentabilidade no longo prazo das condições existentes de pobreza e distribuição da renda.

Portanto, por mais difícil que o quadro de reivindicações sociais e a luta política se apresentassem no imediato pós-transição, era palpável o surgimento de uma área de convergência tanto no plano ideológico como no da formulação de políticas públicas. No Brasil, essa área foi reforçada pelo encolhimento do marxismo em suas formas politicamente mais agressivas – consequência, por um lado, da derrota dos movimentos de luta armada e, por outro, da *débâcle* do socialismo no Leste Europeu –, e, em seguida, pela reorientação do modelo chinês no sentido

de um capitalismo de Estado. Em tal situação, era de se esperar que as disputas políticas e partidárias viessem a se pautar por orientações mais realistas, pragmáticas e comedidas, como, aliás, sugeria a crescente literatura sobre a “luta de classes democrática” nos países avançados.

Mas não foi isso o que se verificou – certamente não na primeira década do pós-transição (1985–1995). Nesse primeiro momento, a novidade foi o aparecimento de uma esquerda com fortes traços maniqueístas e até messiânicos, cujo núcleo organizacional, já esboçado nos movimentos de base da Igreja Católica, viria a ser o PT (Partido dos Trabalhadores). Heterogênea, sem organização hierárquica rígida e talvez por isso capaz de notável capilaridade social – essa nova esquerda adotou um discurso de reforma social de sabor assaz moralista e clara inclinação anti-institucional. Tal inclinação evidenciava-se desde logo num ideal de participação “basista” e “assembleísta”, e numa ambiguidade, para dizer o mínimo, a respeito da democracia representativa. É a essa esquerda que vou me referir daqui em diante com as expressões “esquerdismo”, “movimentismo” e “romantismo” carbonário.<sup>10</sup>

Não cabe fazer aqui uma exploração extensa das origens intelectuais e políticas do esquerdismo carbonário. Farei somente uma referência sucinta a algumas delas.

Primeiro, o que parece ser um paradoxo brasileiro: uma ampla difusão da mencionada ideologia em diferentes segmentos da sociedade brasileira no justo momento em que grandes acontecimentos internacionais apontavam no sentido contrário. Com o fim do comunismo, deu-se, em nosso caso, que o anticomunismo também quase acabou, esmaeceu rapidamente, desaparecendo desse modo uma das grandes barreiras à propagação do pensamento de esquerda em todas as suas formas. Consumado formalmente em 1985 o retorno ao regime democrático e aproximando-se internacionalmente o fim da Guerra Fria, diversos fatores ideológicos, culturais e comportamentais que antes restringiam a expansão de ideias de esquerda perderam força, e assim tais ideias tornaram-se em breve tempo “aceitáveis” em âmbitos e ambientes que até então lhes haviam sido refratários. Mais moralista que marxista, a tendência carbonária foi de longe a que mais se beneficiou.

<sup>10</sup> O adjetivo “carbonário” remonta, aliás, ao século XIX, aos membros de uma sociedade secreta e revolucionária, de princípios libertários, fundada na Itália por volta de 1810, e ativa na França e em Portugal durante os séculos XIX e XX. Esse grupo de revolucionários românticos se reunia em uma antiga mina de carvão.

Neste contexto, é importante lembrar a reorientação que se vinha verificando na Igreja Católica desde Medellín. Desvestindo-se do reacionarismo à *outrance* que a caracterizara na América Latina até os anos 1960, a Igreja, através de suas pastorais e de outras iniciativas, deu uma forte guinada no sentido de um ativismo reformista. A autoridade e a experiência política que ela adquirira na resistência aos regimes de exceção no Cone Sul ampliaram, sem dúvida, o alcance da referida reorientação. Assim, direta ou indiretamente, a Igreja foi, portanto, uma poderosa fonte de estímulo e legitimação ao “movimentismo” de esquerda como forma de envolvimento na luta política.

Um terceiro ponto a recordar é a consciência então crescente do baixo grau de organização da sociedade brasileira. Por razões conhecidas, ligadas a todo o padrão de nossa formação histórica, a sociedade brasileira carecia (como carece até hoje) de “corpos” intermediários sedimentados e autônomos. Fortalecer a “sociedade civil” – entidade descoberta, ou inventada, no curso das lutas contra o regime militar – haveria, pois, de ser um ponto-chave na agenda movimentista para a construção de um novo modelo de democracia. Com o correr dos anos, essa linha de pensamento desaguardaria numa nebulosa concepção de “democracia direta”, cujas unidades básicas não são indivíduos, e sim movimentos e corporações, como veremos adiante. Assim, nas últimas três décadas – com nuances e especificidades que não precisam ser aqui lembradas –, o movimentismo atraiu grupos e organizações de diversas procedências: remanescentes da extrema esquerda marxista antes engajados na luta armada; o clero inspirado na “teologia da libertação”, notadamente aquele vinculado às pastorais (a pastoral da terra seria uma influência importante no surgimento do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra); correntes sindicais esquerdizadas, cujo principal exemplo veio a ser a CUT (Central Única dos Trabalhadores), além, é claro, de acadêmicos, estudantes e profissionais liberais em busca de novas causas e identidades.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> A esquerda carbonária compreende também uma parcela que tem interesse não tanto no poder em si, mas nas prebendas e subprodutos pecuniários a que ele dá acesso, e outra à qual não são estranhas certas incursões na esfera do ilícito. Tais comportamentos têm a ver com a mobilidade social pela via política, fenômeno que Leôncio Martins Rodrigues tem argutamente descrito em seus trabalhos. O risco de enfatizar o discurso ideológico é tomar gato por lebre, esquecendo que máquinas partidárias são também movidas pelos interesses materiais de seus integrantes, conforme ressaltaram Weber, Michels e outros.

Fiz referência acima a certo substrato romântico que me parece existir nesse esquerdismo movimentista carbonário. De fato, sobretudo nos seus primórdios, os grupos que se reuniram nessa corrente político-ideológica tinham em comum uma inclinação ativista, uma disposição à ação direta e, no limite, uma aceitação da violência como meio, tudo isso vivido antecipadamente, ou seja, romanticamente, como uma ante-véspera da grande redenção: a realização da igualdade e da justiça num horizonte histórico quase visível a olho nu. E não há como falar em horizonte histórico sem imediatamente assinalar a total carência de percepção histórica que caracteriza o imaginário movimentista-romântico.

Fiel descendente de Rousseau e do romantismo político, cuja aversão a “convenções” ele comparte, o movimentismo opõe-se visceralmente à institucionalidade liberal-democrática. Democrática, para ele, é a “vontade geral”: é o “povo” assumir coletiva e diretamente o comando das decisões. Posto, entretanto, que o exercício direto do poder social por um colegiado de massas não passa de uma piedosa ficção literária, os adeptos da doutrina acabam por conceder um desconto. Aceitam que a democracia “direta” possa ser exercida por interposta pessoa – ou seja, indiretamente, por “movimentos populares”, organizações corporativas, entidades profissionais, clericais etc., que dessa forma se transformam em detentores de uma espécie de legitimidade primordial. Nessa ótica, substituir ou de alguma forma subordinar representantes eleitos, portadores da legitimidade que só o voto livre e individual de todos os cidadãos pode conferir, não chega a ser uma dificuldade. Quem decide da legitimidade de um sistema é ele, o “povo”, a “sociedade organizada”. O caráter democrático ou não do sistema (representativo) existente passa assim a depender de uma avaliação subjetiva a ser feita pelo “povo” – ou seja, por quem se arroga o direito de falar por ele.

Como se percebe, a democracia, no discurso ideológico que estou tratando de destrinchar, nada tem a ver com conceitos “formais” como o império da lei (*rule of law*), eleições livres e periódicas, separação de poderes etc. O modelo “movimentista” de Estado – se a expressão é cabível – é uma “democracia direta” na qual os eleitores individuais são substituídos por movimentos organizados – e não descabe cogitar, à luz de numerosos exemplos do século XX, que esses serão, por sua vez, substituídos por suas respectivas direções, compostas por burocratas, ativistas profissionais e elementos de ligação com o partido que os representa na arena política institucional.

Neste contexto, a própria invocação da ideia de democracia requer uma ressalva. Na visão movimentista, as distinções clássicas entre regimes não têm peso comparável ao que possuem na teoria política liberal-democrática. O valor de um regime depende de sua capacidade de realizar a justiça (no sentido precedentemente indicado); portanto a democracia, associada historicamente ao capitalismo, é um regime permanentemente *sub judice*, ou seja, aceito como um mal menor, dispensável se e quando parecer inapropriado como veículo para a consecução daquele objetivo (a justiça). No fundo, portanto, os regimes políticos se equivalem – ou, dizendo-o de outro modo, o valor deles só pode ser aquilatado em função de situações específicas e em termos substantivos. Sendo por definição substantiva, democracia “verdadeira” é a que realiza a justiça social; coincide, portanto, no limite, com o socialismo.

Até aqui, esforcei-me em descrever o discurso teórico: o conjunto de definições, premissas e imagens valorativas que, sem muita dificuldade, se pode extrair da linguagem habitual do PT, do MST e de outras entidades e movimentos que se autodefinem como o “campo popular”. Como outras correntes de pensamento derivadas de Rousseau, o começo da história é um *big-bang*, um súbito consenso mediante o qual a sociedade, vendo-se a si mesma como uma assembleia, instaura um regime de democracia direta e proclama seu propósito de buscar a imediata realização da justiça substantiva. Mas, como escreveu o poeta, no meio do caminho há uma pedra – e a pedra, no caso, é a realidade, o caráter profundamente heterogêneo da totalidade social, a existência de interesses e ideais contrapostos –, numa palavra, a história. Como realizar na história uma concepção de justiça que afinal é apenas a de um partido, de uma corrente de pensamento? Sustentar uma concepção rousseuniana e substantiva de justiça e, ao mesmo tempo, reconhecer as “resistências” que a história lhe antepõe engendra uma dificuldade não desprezível. A compatibilização do dilema – para encurtar um argumento bem mais longo – só pode se dar no plano da escatologia; será obra do fim da história, do advento da racionalidade, do milênio, da sociedade sem classes – a denominação exata não vem ao caso. O momento atual, o horizonte histórico que nos é dado descortinar, é, portanto, apenas uma fase, uma etapa em uma longa sucessão. O que importa (e sustenta nossa crença) é que outros ativistas e movimentos lutaram por essa ideia de justiça antes de nós, e outros continuarão a

fazê-lo depois de nós, com a mesma dedicação, a mesma pureza de alma e, por que não dizê-lo, com a mesma intransigência.<sup>12</sup>

Uma premissa fundamental da teoria liberal-democrática é a de que nenhum partido exerce a totalidade do poder. É para coibir ambições totalizantes que existem, consolidados, mecanismos como a separação de poderes, o bicameralismo, o multipartidarismo e evidentemente as garantias constitucionais das liberdades de imprensa e de associação, entre outras. Para impedir o continuísmo – a projeção de tais ambições no futuro –, existem, além dos mecanismos mencionados, as figuras político-jurídicas da oposição legítima e da alternância. A permanência de um partido no poder por mais de um mandato torna-se legítima, isto é óbvio, no caso de sucessivas vitórias em pleitos eleitorais livres e limpos.<sup>13</sup> Mas a premissa fundamental é a alternância. O jogo situação vs. oposição é da essência do sistema democrático. Segue-se que a concepção do tempo subjacente ao Estado democrático republicano é cíclica, pois reflete a centralidade teórica e ética de cortes temporais relativamente curtos: os mandatos eletivos. Tal concepção é evidentemente avessa a toda escatologia que veja o ciclo atual como um simples elo num encadeamento ou “projeto de poder” de longo prazo. Um ponto de manifesta incompatibilidade tem a ver com a lisura dos procedimentos democráticos. Imbuídos da escatologia acima esboçada, os adeptos de determinada corrente política podem se ver tentados a interpretar as regras de jogo de maneira autoindulgente (ou *self-righteous*), minimizando a gravidade de suas eventuais infrações à lei em comparação com o objetivo maior representado pela vitória eleitoral; e mesmo esta, comparada ao fim último que é a justiça, pode afinal de contas ser entendida como um simples meio dentro do longo encadeamento a que a história nos força.

<sup>12</sup> Este pensamento é reiterado em virtualmente toda assembleia e todo documento aparentados ao esquerdismo carbonário. Num trecho do documento final do seminário realizado pelo PT em Salvador, em 2007, por ocasião de seu 27º aniversário, lê-se, por exemplo, o seguinte: “Os oito anos do Governo Lula devem ser vistos em uma perspectiva estratégica de amplas e duradouras transformações econômicas, sociais, políticas e culturais. As mudanças que introduzirá em nossa sociedade e no sistema político não podem ser apenas um hiato progressista em uma história conservadora, mas o desencadeamento de um longo ciclo de transformações iniciado pelo mandato presidencial de um trabalhador, pelo PT e por uma coligação de partidos de esquerda e seus aliados democráticos”.

<sup>13</sup> Em alguns países, como os Estados Unidos, tal cautela estende-se ao ocupante individual da presidência, impedido de se recandidatar após haver exercido dois mandatos.

As reflexões acima me levam a crer que existe uma área potencialmente muito conflituosa entre a concepção carbonária do mundo e algumas das premissas centrais da teoria liberal-democrática. Os pontos em torno dos quais essa área se configura são, entre outros, a fantasia rousseauiana da totalidade social como uma assembleia em princípio unânime; a mal disfarçada atribuição de legitimidade e de um poder enorme a corporações e movimentos no modelo de uma democracia dita direta e – último pela ordem, mas não menos importante – a visão escatológica que supostamente confere uma superioridade ética a tal concepção. No plano dos princípios, não me parece caber dúvida quanto ao caráter anti-institucional e antidemocrático deste conjunto de representações ideológicas.

## Considerações finais

O fio condutor que adotei neste texto foi o de que a ideia geral de democracia pode ser proveitosamente analisada pelo ângulo da construção de um sistema político “republicano”. Esta, por sua vez, pode ser vista como parte dos processos históricos a que se refere o denominado paradigma da modernização, especialmente se o tomarmos em sentido histórico amplo, compreendendo a formação do capitalismo e do Estado moderno, o advento do liberalismo e da doutrina de um Estado moldado e restringido por instituições etc. Assim entendido, o paradigma da modernização remonta ao Iluminismo e mantém conexões importantes com o marxismo, o positivismo e outras filosofias relevantes.

Mas tentei ampliar ou complementar a visão exposta no parágrafo anterior, analisando a construção da democracia através de escolhas que os líderes políticos se veem forçados a fazer, de arquétipos pelos quais eles muitas vezes se orientam, e de dilemas organizacionais em que se veem envolvidos. Com estes instrumentos adicionais, penso haver ressaltado com maior eficiência certos pontos onde o populismo, o clientelismo e o movimentismo romântico se tornam potencial senão atualmente incompatíveis com os fundamentos da teoria liberal da democracia representativa.

Quero crer que o exercício recapitulado no parágrafo anterior tenha lançado alguma luz sobre três tendências anti-institucionais que se têm apresentado na experiência democrática latino-americana do

último quarto de século: a “subjugação do corpóreo pelo abstrato”, cerne do processo de construção institucional, ao qual se contrapõe a recidiva populista ora em curso em alguns países da região; a indispensável autonomização do Estado em seu caráter específico de esfera pública e guardião do interesse universalista e o que parece ser um inesperado agigantamento do clientelismo e da corrupção; e, finalmente, no bojo da convergência política pós-transição, que no todo é sem dúvida salutar, certas áreas de tensão e até de incompatibilidade do esquerdismo carbonário com fundamentos inegociáveis da teoria liberal-democrática.

## Referências

- Bueno de Azevedo, Clóvis (1995). *A estrela partida ao meio: ambiguidades do pensamento petista*. São Paulo: Entrelinhas.
- Cardoso, Fernando Henrique (2006). “Esquerda e Populismo na América Latina”. *O Estado de S.Paulo*, 5 de junho de 2006.
- Freidenberg, Flavia (2007). *La Tentación Populista*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Holanda, Sérgio Buarque de (2006). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Huntington, Samuel P (1968). *Politics in Changing Societies*. New Heaven, CT (USA): Yale University Press.
- Lamounier, Bolívar (2005). *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Editora Augurium.
- Oakeshott, Michael. “Political education”. Em: P. Laslett (ed.) (1956). *Philosophy, Politics, and Society*. Oxford: Basil Blackwell.
- Schwartzman, Simon (1982). *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

- Sigmund, Paul E. “Christian Democracy, Liberation Theology, and Political Culture”. Em: Larry Diamond (ed.) (1993). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Vásquez, Manuel A. (1998). *The Brazilian Popular Church and the Crisis of Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker, Ignacio. “Democracia de Instituições”. Em: F. H. Cardoso e A. Foxley (eds.) (2009). *América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento: governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da crise*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC).
- Weber, Max. “Politics as a Vocation”. Conferência pronunciada na Universidade de Munique em 1919. Em: H. H. Gerth e C. W. Mills (1919). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.



# Luzes e Sombras da democracia na Argentina: conquistas e temas pendentes

*Oswaldo Iazzetta*

Em dezembro de 2008, a democracia argentina comemorou 25 anos – a mais longa de sua história moderna – deixando atrás um ciclo marcado pela instabilidade política e pela presença constante do poder militar.

O entusiasmo que acompanhou a sua recuperação alimentava-se do legítimo desejo de afastar-se do terror da última experiência autoritária (1976-1983), e o cansaço da sociedade com a violência despertou um profundo repúdio frente a qualquer tentativa de regressão autoritária que agiu – e continua agindo – como a principal garantia para a continuidade da democracia, apesar de seus inúmeros temas pendentes de discussão.

As marcas daqueles anos provocaram uma revalorização da democracia que fez com que uma sociedade que até então não acreditava nela própria, passasse a ter confiança não só na missão de restabelecer as li-

berdades tiradas durante a etapa autoritária, como também a resolver os enormes problemas sociais e econômicos que deixou pendente.

Apesar deste otimismo inicial, o medo de um novo retrocesso na democracia ainda era verossímil e sua continuidade não estava plenamente assegurada. Com efeito, o primeiro governo democrático de Raúl Alfonsín (1983-1989) transcorreu sob a permanente ameaça de atores ligados ao passado, como testemunham os levantamentos militares que foram se sucedendo a partir de 1987 e que se estenderam inclusive até a primeira metade do segundo governo democrático de Carlos Menem (1989-1995).

No decorrer dos anos 1990, este risco foi se afastando e sendo substituído por uma subordinação gradual do poder militar ao poder civil que não tem antecedentes na turbulenta história do país. A partir daí, os principais riscos para a estabilidade democrática não saíram dos tradicionais atores antissistema (como as Forças Armadas), mas dos crescentes desafios socioeconômicos domésticos, agravados por um cenário internacional mais complexo e globalizado.

De fato, os desafios mais sérios que colocaram à prova a continuidade da democracia surgiram com a crise socioeconômica de 1989 e 2001. Em ambas as circunstâncias, a sobrevivência da democracia foi colocada diariamente em jogo no âmbito macroeconômico e sua sorte permaneceu ligada às flutuações dos índices de inflação, da taxa de câmbio e do risco-país. Quando surgem situações limites como as identificadas aqui, a democracia enfrenta a exigência de revalidar-se cotidianamente perante a sociedade, dando respostas para seus problemas mais angustiantes. Tais crises criam um dilema, pois a capacidade de decisão que é preciso reunir para superá-las pode comprometer as instituições democráticas se essa resposta – justificada temporariamente – se transformar em permanente. Ainda que nesses contextos exista certo alívio pela recuperação de um pouco de governabilidade, as ações que permitem esta melhora não podem ser avaliadas somente a partir de sua *efetividade* para controlar a inflação, a taxa de câmbio etc., mas também a partir de seu impacto sobre a qualidade institucional da democracia.

A aceitação social de lideranças como as exercidas por Menem e Kirchner baseia-se no fato de que essas lideranças são inseparáveis da maneira pela qual se conseguiu recuperar certa calma. Quando as instituições entram em atrito e não têm capacidade de conter a incerteza, essas lideranças podem ter um papel decisivo para reanimá-las. Contu-

do, a mesma sociedade que reivindica e tolera esses estilos na crise sente cansaço à medida que a situação se normaliza e aquilo que pouco antes tinha sido avaliado como parte da solução começa a não ter mais justificativa ao se restabelecer a normalidade. De qualquer maneira, aferrar-se a esse instante excepcional e pretender eternizá-lo é uma tentação de qualquer líder político que sente que contribuiu para restabelecer a certeza em um momento crítico. Essa autopercepção de “salvador da pátria” pode ser percebida, no caso de Menem, em sua obsessão por perpetuar-se no poder além do permitido pela Constituição, cuja reforma impulsionou em 1994. Esta mesma vocação tornou a se manifestar alguns anos depois com a liderança de Kirchner (2003-2007) que, ainda que tenha desistido da legítima possibilidade de concorrer a um segundo mandato, permaneceu com influência informal nas decisões durante o governo de sua esposa – que o sucedeu em dezembro de 2007 –, projetando uma imagem que encobriu a autoridade da atual presidente eleita.

Em resumo, os mesmos líderes que personificaram a “solução” na crise podem se transformar em um “perigo” em outras condições. À medida que a situação de emergência diminui, ganham importância outras reivindicações mais exigentes e complexas. No entanto, ainda que as aspirações da sociedade mudem, tais lideranças nem sempre dispõem de uma elasticidade equivalente. Estas novas reivindicações encontram a mesma resposta que as lideranças ofereceram para enfrentar a crise: fortalecer os mecanismos que asseguram a efetividade das suas decisões e subestimar aqueles destinados a estabelecer maior controle sob seus atos.

Efetivamente, uma vez superado o momento crítico das crises os governos democráticos mostraram sérias dificuldades de propor outros estilos, mais acordes com as novas condições. Como renunciar a este modo de exercer o poder que foi eficiente em tempos difíceis, quando o contexto e as reivindicações da sociedade eram outras, é um desafio que ainda espera uma resposta aceitável e criativa dos governos democráticos argentinos.

É inegável que as constantes crises econômicas pelas quais o país passou fornecem algumas respostas para compreender a sua dinâmica democrática. De qualquer forma, mesmo que tenham favorecido o surgimento de lideranças fortes, não bastam para explicar a sua criação. Essas crises ativam e potencializam uma tradição política plebiscitária

arraigada na sociedade e que compartilham indistintamente tanto governantes quanto governados.<sup>1</sup>

Isto sugere que ainda que a fragilidade das instituições não seja alheia ao excessivo e persistente protagonismo do Executivo, também tem uma raiz social que não se pode ignorar. A tentação dos governantes de concentrar mais poder de decisão não conseguiria se materializar se não contasse com uma sociedade que tolera – e em certas ocasiões reivindica – essa maneira de exercer o poder, mantendo uma relação complexa de via dupla com esses tipos de governo. A mesma sociedade que repudia estas práticas, uma vez superado o temor, garante o terreno para que continuem tendo legitimidade e amparo ao revalidar, com seus múltiplos e variados gestos cotidianos, um desapego às normas que vem a ser o outro e inseparável lado que mostram seus representantes em posições de poder.

Da mesma forma, é preciso aceitar que a natureza dos problemas que a democracia enfrentou neste país não se restringe aos estreitos limites da economia, nem pode ser entendida recorrendo apenas a fatores econômicos e financeiros. A persistente queda sofrida por esta sociedade coloca em evidência sua enorme dificuldade de se aferrar a normas e instituições que orientem a vida em comum, deixando para trás uma lógica social autodestrutiva que comprometeu duramente o seu desempenho econômico e democrático.

O fato de a democracia argentina ter cumprido um quarto de século é uma conquista que merece ser comemorada. De qualquer maneira, este reconhecimento legítimo não deve se transformar em complacência frente aos graves déficits existentes. A realização de eleições periódicas e livres representa uma novidade que não pode passar despercebida para uma sociedade cuja constante foi a descontinuidade institucional. No entanto, apenas a estabilidade da democracia não conseguiu assegurar que se governe democraticamente ou evitar que a sociedade se torne mais desigual.

Seus principais problemas já não radicam nas eleições – que oferecem mais garantias que no passado –, mas no que acontece depois delas. Seus desafios hoje se originam na maneira pela qual os governantes governam após serem eleitos, na capacidade que eles têm de compatibili-

---

<sup>1</sup> Esta interação foi analisada por Guillermo O'Donnell em seu reconhecido trabalho sobre “democracia delegativa” (O'Donnell, 1997).

zar a vigência da democracia com políticas de inclusão social e no compromisso ativo da sociedade para controlar seus representantes entre uma eleição e outra.

## A democracia e as lideranças das crises

Após o otimismo que reinou nos primeiros anos de experiência democrática, sobreveio um forte desencanto ao se perceber que junto com eleições periódicas e livres persistem estilos decisórios que comprometem a sua qualidade institucional. Temos um regime híbrido no qual o componente democrático – expresso na origem eleitoral de suas autoridades – convive com estilos políticos que evitam o debate público e enfraquecem os mecanismos de controle republicano. Nos anos 1990 surgiu uma nova sensibilidade para julgar o desempenho da democracia, não só atenta às garantias que envolvem a realização das eleições, como também à maneira pela qual os governantes exercem suas funções uma vez eleitos.

Nesses anos, uma vasta literatura contribuiu para reconhecer a persistência e o afincamento a uma maneira singular de entender o exercício do poder – compartilhada por várias forças políticas e amplos setores da sociedade –, que se distingue por sua recusa a aceitar limites e desconfiar de qualquer forma de controle sobre seus atos.

Durante a década de governo de Menem (1989-1999), foi comum associar esse estilo arbitrário de governo com suas reformas econômicas neoliberais, apresentando-as como duas caras da mesma moeda. Sem desconhecer as grandes afinidades que ambos os traços mantêm, a experiência de Kirchner se encarregou de mostrar poucos anos depois que essa mesma maneira de entender o exercício de poder não era incompatível com políticas de outro tipo. Enquanto no governo Menem essa concepção de poder foi a outra cara de uma *modernização conservadora* e de um furioso desmantelamento do Estado, Kirchner manteve um estilo parecido, apesar de seus esforços de reverter aquelas políticas e recompor a capacidade estatal desarticulada pelo governo anterior. Ambos compartilham uma concepção comum sobre o exercício do poder – que se reflete em seus estilos políticos – a despeito das diferenças observadas nas orientações de suas políticas públicas e no apoio social e político que receberam.

Se o governo Menem foi um espelho invertido das políticas estatizantes e nacionalizantes impulsionadas por Perón após a Segunda Guerra, o de Kirchner representa um novo movimento pendular que recupera certos traços da fundação do peronismo, revalorizando tudo o que tinha sido demonizado durante a gestão do primeiro. A reestatização de serviços privatizados, o controle ativo de preços e tarifas, a vontade de reposicionar o Estado como instância reguladora e os novos aliados escolhidos no cenário internacional são um exemplo disso. Em claro contraste com Menem – que tinha associado o Partido Justicialista (PJ) com grandes empresários e partidos defensores do mercado –, Kirchner logo vinculou seu governo com políticos de centro-esquerda, intelectuais progressistas e organizações defensoras dos direitos humanos que lhe deram outra base social e política.

Este giro confirma a impressão de que o peronismo dispõe de uma grande elasticidade para fornecer rostos e programas que acompanham as mudanças no contexto das ideias em circulação. Assim como o governo de Menem não representou um ensaio original e isolado em uma região que naquela época aplicava uniformemente as receitas pró-mercado recomendadas pelos organismos multilaterais de crédito (em todo caso, distinguiu-se por exagerar seu compromisso com essas ideias para opor-se à desconfiança que seu passado populista despertava); também não foi nenhuma novidade o giro de Kirchner em uma região onde a revalorização do Estado e o retorno das políticas de nacionalização expressou um novo clima de desencanto com as políticas neoliberais aplicadas na década anterior.

Esta elasticidade do Justicialismo para oferecer uma variedade de rostos lhe permite manter uma continuidade e uma duração que diferencia o sistema partidário argentino do que foi sendo formado em seus países vizinhos durante esta fase democrática.

De fato, desde a volta da democracia em 1983, o Partido Justicialista foi o principal partido no poder na Argentina. Desde 1989 – ano em que Menem assumiu – até 2011 – quando terminará o atual governo de Cristina Kirchner – terão se passado 22 anos de vida democrática, dos quais vinte anos foram com governos do mesmo partido.

Consequentemente, o Partido Justicialista se comportou como um partido *predominante* na medida em que governou mais de um período e permaneceu no governo nacional durante um lapso razoavelmente

prolongado, dispondo, além disso, de uma sólida base parlamentar e da maioria dos governos provinciais.

É importante esclarecer que sua permanência não se origina em travas impostas aos outros competidores, mas sim, reflete a distribuição quantitativa das preferências eleitorais da sociedade em uma disputa livre. Não impondo restrições à disputa, sua persistência revela tanto a capacidade do partido triunfante de captar o eleitorado, como a incapacidade da oposição de fazer coalizões e produzir uma alternativa confiável e atraente. Esse predomínio tem, em consequência, um caráter *relacional* que não se explica unilateralmente pela vocação de um partido de manter-se no governo, mas sim, pelo que falta à oposição para disputá-lo com sucesso.

Este dado não pode ser indiferente àqueles que mostram interesse pela qualidade de uma democracia, pois ela não se define unicamente pelo desempenho do partido governante, mas também pela capacidade da oposição de controlar o governo e oferecer uma chance razoável de alternância no poder.

## Os traços comuns nas lideranças que surgiram entre 1989 e 2001

Ambas as crises provocaram situações de ingovernabilidade que suscitaram reivindicações pelo restabelecimento da ordem. Apesar das diferenças que mantêm em muitos aspectos, Menem e Kirchner compartilham um estilo tendente a explorar esse desejo de certeza para maximizar a sua autonomia frente aos outros poderes do governo, frente ao seu partido e diante do próprio eleitorado. Com algumas diferenças, compartilham uma mesma concepção sobre o *exercício* do poder na democracia. Vejamos a seguir alguns desses traços comuns:

- Os dois governos foram precedidos de crises econômicas terminais: no primeiro caso, a hiperinflação galopante de 1989; no segundo caso, a declaração unilateral de *default* e a brusca desvalorização registrada entre o final de 2001 e o início de 2002. O descontrole das principais variáveis macroeconômicas e a sensação de insegurança pública criada por revoltas e saques de lojas provocam medos que colocam à

prova a capacidade da política e do Estado para restabelecer a estabilidade. Na sociedade, instalou-se um impulso incontrolável de recobrar a calma a qualquer custo, o que favoreceu a acumulação e a autonomia dos poderes decisórios do Executivo em detrimento dos outros poderes do Estado.

Ainda que estes traços sejam típicos de um momento de exceção, eles são reforçados ao se juntarem a uma concepção sobre o exercício do poder que antepõe a *decisão* à *deliberação*. Neste sentido, ambas as lideranças compartilham uma concepção da política e do poder fundada na premissa de que “o ganhador leva tudo” (Sarlo, 2005), uma interpretação que, ainda que não se reduza ao peronismo, encontra nessa tradição política uma referência inegável.

- Em suma, lideranças fortes que evitam a intermediação institucional e que estabelecem uma ligação direta com os cidadãos em contextos de forte desintegração do sistema partidário. Junte-se a isto uma dinâmica política que favorece o predomínio do partido governante quando a oposição está *inabilitada* para exercer esse papel, pois é associada com o fracasso da gestão anterior e apresentada como responsável pela crise que o novo governo conseguiu debelar.

- Um aspecto paradoxal que compartilham ambos os governos é que, apesar de disporem de cômodas maiorias parlamentares, essa vantagem não impediu que eles abusassem – ainda que desnecessariamente – da utilização de instrumentos excepcionais reservados ao Executivo, tais como os “Decretos de Necessidade e Urgência” (DNU)<sup>2</sup> ou a delegação de funções legislativas. Enquanto este abuso poderia ser um sinal de fraqueza e impotência em um governo carente de maioria parlamentar – como aconteceu no período De la Rúa –, nestes dois casos representa uma maneira de ostentar poder, pois ambos dispunham de sólidas e duradouras maiorias parlamentares e não tinham, por isso, por que evitar o Congresso Nacional. Menem assinou 545 DNU em seus dez anos de governo, enquanto Kirchner assinou 270 em seus quatro anos e meio de gestão, mostrando uma média anual superior ao primeiro (Mindez, 2008).

- Com a crise como pano de fundo, estas lideranças afirmaram-se a partir de certas conquistas econômicas que deram estabilidade e pro-

---

<sup>2</sup> Equivalentes às medidas provisórias (MPs) do Brasil. (N.T.)

vocaram uma sensação de alívio na sociedade. Sua força reside na *bem-sucedida associação que conseguem estabelecer com a economia*. Contudo, já que seu principal crédito depende do desempenho de certas variáveis macroeconômicas (estabilidade monetária e cambial no caso de Menem, crescimento sustentável do PBI e superávit fiscal no de Kirchner), essa força pode se tornar uma potencial fonte de vulnerabilidade caso não mantenha esta expectativa. Sua eficácia econômica também lhes permite dissimular sua falta de cuidado com os procedimentos institucionais, pois a mesma sociedade que quer estabilidade demonstra uma grande tolerância frente às suas transgressões, priorizando suas qualidades para controlar uma situação de ingovernabilidade.

- Da mesma forma, é importante ressaltar que ambos os líderes provêm de províncias periféricas nas quais ocuparam o cargo de governador (Menem em La Rioja e Kirchner em Santa Cruz). São províncias governadas pelo Partido Justicialista desde a volta da democracia, que não registraram alternância no poder e que permitem a reeleição seguida de seus governantes. Ainda que sejam províncias pequenas em razão do número de eleitores, elas atuam como autênticos seminários nos quais se aprende “o ofício da hegemonia” (Botana, 2006), incubando práticas que têm uma maior visibilidade e projeção quando as lideranças criadas nessas condições alcançam o âmbito nacional.

- Ao concluir seu governo em dezembro de 2007, Kirchner transformou-se no *segundo presidente que terminou seu mandato* desde a volta da democracia em 1983, algo que não representaria um mérito em um país normal, mas sim, dentro da acidentada experiência institucional argentina. Assim como Menem, ambos completaram seus governos precedidos de experiências traumáticas e entregas antecipadas de cargos (Alfonsín no caso de Menem; De la Rúa e Duhalde no caso de Kirchner). Ao mesmo tempo, a legitimidade que obtiveram ao controlar uma situação de emergência econômica transformou-os *nos dois únicos presidentes em condições de pretender um novo mandato*. Ainda que esta situação crie afinidade entre eles, foi resolvida de maneira diferente: Menem conseguiu se reeleger para um segundo mandato – que em vão tentou estender para um terceiro – enquanto Kirchner desistiu de suas chances de reeleição quando seu triunfo parecia certo, apelando para a candidatura de sua esposa – a senadora Cristina Kirchner – para assegurar a continuidade do casal presidencial por mais quatro anos. Isto representou uma arriscada e original aposta que o transforma no pri-

meiro presidente do país – desde a instauração da democracia moderna em 1916 – que desiste da oportunidade de uma reeleição, estando apto para ela. Evitar a tentação de se reeleger – podendo permanecer por mais quatro anos – não significou abandonar o centro do cenário político nacional, ainda que seu novo papel fosse informal e seu antigo lugar oficial ocupado por sua esposa.

## Os matizes introduzidos por Kirchner

### *Revisão do papel do Estado*

Uma das mudanças mais significativas registradas no governo Kirchner foi a revisão do papel atribuído ao Estado durante os anos 1990. A recuperação de ferramentas de regulação antes deixadas ao livre movimento dos mercados e a reestatização de serviços que tinham sido atribuídos a grupos privados durante o governo de Menem revelam uma vontade de devolver ao Estado o protagonismo perdido durante aquela onda de privatização.

Em sintonia com essa mudança, seu governo mostrou firmeza na complexa e árdua renegociação da dívida externa e procurou ampliar suas margens de decisão autônoma – em um contexto de extrema fragilidade –, como revela o pagamento adiantado da dívida ao FMI, mantendo – apesar disso – um razoável nível de suas reservas, o que permitiu manter a capacidade de intervenção do Banco Central no mercado de câmbio.

A chegada de Kirchner ao poder não só significou o começo de uma inesperada recomposição da autoridade presidencial, como também uma recuperação da iniciativa política que permitiu criar novos cenários e uma sensação de alívio cada vez maior que acompanhou a reativação da economia iniciada em 2002.

O forte crescimento econômico e do consumo, a queda gradual e sustentável do desemprego, da pobreza e da indigência e a saída do *default* foram saldos favoráveis que confirmam que a eleição de 2003 não foi apenas uma mera prolongação da crise desencadeada em 2001, mas sim o prelúdio de sua solução. A gestão de Kirchner (2003–2007) não só conseguiu manter ao longo de seu mandato um crescimento econômico com “taxas chinesas” – já iniciado no governo anterior – como também assegurou três pilares econômicos cruciais: alto nível das reservas do

Banco Central,<sup>3</sup> superávit fiscal e comercial.<sup>4</sup> Estas conquistas foram reconhecidas, inclusive por aqueles que têm fortes objeções a respeito de outros aspectos de sua gestão, ao mesmo tempo em que representaram a principal plataforma para assegurar o triunfo de sua esposa, Cristina Kirchner, nas eleições presidenciais de 2007.

### *Renovação da Corte Suprema de Justiça*

Na ordem institucional, os primeiros gestos do governo Kirchner expressaram um desejo de inovação que foi se enfraquecendo à medida que conseguiu afirmar sua liderança e dispor de uma base de sustentação política própria, especialmente após as eleições legislativas de 2005. Entre esses gestos, destacam-se, sem dúvida, o procedimento utilizado para renovar os membros da Corte Suprema de Justiça da Nação, dotando de maior transparência e publicidade os membros desse corpo sobre o qual recaíam fortes suspeitas devido ao seu papel durante o governo Menem. Não menos significativo foi o perfil de alguns dos novos integrantes propostos pelo Executivo, não só por dar mais garantias de independência, mas também por confirmar uma trajetória que promete uma renovação e atualização no âmbito da doutrina jurídica. A atuação desta nova Corte revela que se trata de um corpo pouco disposto a manter a atitude complacente que tinha demonstrado durante o governo de Menem, oferecendo reiteradas mostras de independência com relação ao governo Kirchner.

Uma iniciativa do mesmo teor foi concretizada no final de 2006, quando o governo Kirchner se dispôs a reduzir de nove para cinco o número de membros da Corte Suprema de Justiça da Nação, evitando que o próprio governo – que já tinha nomeado quatro de seus novos integrantes – completasse as vagas com juízes potencialmente afins. Esse número é o que a Constituição de 1853 originalmente contemplava até a reforma feita por Menem em 1994, que o aumentou para nove. Atualmente, sete são

<sup>3</sup> Em março de 2008, as reservas totalizavam 50 bilhões de dólares, um nível que quintuplicava o que Kirchner encontrou ao iniciar seu governo em maio de 2003.

<sup>4</sup> “Nos quatro anos e meio que o presidente Néstor Kirchner governou, a pobreza caiu de 54% para 23,4%, a indigência de 27,7% para 8,2% e a desocupação de 17,8% para 7,7%. O índice de salários cresceu 89,4% e a alta do consumo nos supermercados já supera 50%” (Galak, 2007).

os membros da Corte, mas quando chegar a hora das próximas aposentadorias essas vagas não serão preenchidas, de modo que o número de cinco membros seja alcançado.

### *Retomada dos processos por violações dos direitos humanos*

Também é preciso reconhecer a iniciativa do governo ao retomar as causas sobre violações dos direitos humanos que tinham permanecido fechadas durante os governos democráticos anteriores. Vale recordar que após o julgamento e a condenação das Juntas Militares realizado em 1985 no governo de Alfonsín, foram criadas as leis impulsionadas pelo mesmo governo com o objetivo de restringir os processos apenas aos máximos responsáveis da cúpula militar. Depois, quando Menem assumiu, deu indulto aos chefes militares condenados nos anos de Alfonsín, deixando sem efeito os processos realizados nos primeiros anos de democracia. A partir de 2001, algumas sentenças judiciais começaram a declarar inconstitucionais as leis sancionadas durante o governo de Alfonsín e, especialmente com a chegada de Kirchner à presidência – a partir de 2003 –, a revisão das leis de absolvição promulgadas durante os governos anteriores teve um novo impulso. Graças a sua iniciativa, em agosto de 2003 o Congresso Nacional declarou nulas estas leis e em setembro do mesmo ano a justiça reabriu alguns processos que tinham sido arquivados. Finalmente, após a renovação da Corte Suprema de Justiça impulsionada durante o mandato de Kirchner, este órgão declarou nulas as leis de absolvição (em junho de 2005) e determinou a anulação dos indultos assinados por Menem em 1990 (julho de 2007).

Estes gestos permitiram a Kirchner ampliar sua base política e social, já que não só conseguiu preservar os apoios tradicionais que foram a base de outros governos justicialistas no passado (especialmente os dirigentes sindicais da poderosa CGT), como também agregar novos grupos que viram em suas políticas a expressão de uma “possibilidade progressista”. Efetivamente, Kirchner mostrou eficiência ao reunir os setores sindicalizados afins ao justicialismo com os setores excluídos do mercado de trabalho (organizações sociais de “piqueteros”) e com prestigiosas entidades de defesa dos direitos humanos que tinham se mostrado pouco dispostas a compromissos do mesmo tipo com os governos democráticos anteriores.

## *Sinais de deterioração institucional*

O temor inicial de um presidente fraco e incapaz de garantir condições mínimas de governabilidade (lembremos que Kirchner chegou ao poder com apenas 22% dos votos no primeiro turno), logo foi substituído pelo temor oposto, à medida que o governo foi se mostrando decidido a concentrar e exercer os poderes que o regime presidencialista proporciona, agindo, em ocasiões, no limite do que permitem as instituições democráticas.

Ainda que alguns passos iniciais – como a renovação dos membros da Corte – tenham revelado a vontade de avançar na obtenção de uma maior qualidade institucional, outros gestos posteriores insinuaram um rumo oposto. Após o apoio recebido nas eleições legislativas de 2005, o governo estimulou iniciativas que revelaram seu propósito de concentrar recursos de autoridade no Executivo e aumentar sua autonomia de decisão. A reforma em torno da composição do Conselho da Magistratura, a regulamentação dos DNU e a atribuição dos denominados “superpoderes” ao Chefe de Gabinete de Ministros indicaram – a partir de 2006 – uma direção diferente da anunciada por suas primeiras ações.

Nessa linha, também merece destaque as interferências do governo – desde o início de 2007 – nos índices oficiais elaborados pelo sistema estatístico nacional (INDEC), não dando credibilidade aos seus relatórios e medições. O deslocamento de pessoal técnico de carreira e a mudança dos critérios utilizados para medir o índice de preços ao consumidor levaram este órgão a uma crise que persiste até hoje e que se tornou ainda mais patente com a volta da inflação entre as preocupações da sociedade.

Este comportamento não é só inconsistente com a retórica oficial que propaga sua vontade de reconstruir o Estado, mas priva a sociedade de informação econômica e social confiável e impede que os seus governantes adotem decisões baseadas em um conhecimento objetivo da realidade.<sup>5</sup>

Contar com um sistema estatístico oficial independente do poder político em vigor não só faz parte da construção de capacidades míni-

<sup>5</sup> As medições privadas – cuja importância aumentou com o descrédito do INDEC – colocam em dúvida a confiabilidade dos registros oficiais, já que no seu entender eles subestimam o aumento do custo de vida, da pobreza e da indigência e superestimam o crescimento do PIB.

mas do Estado, mas também é uma tarefa democrática. E isto deve ser assim já que a informação gerada pelas agências estatais representa um bem público que não pode ser subordinado aos interesses de curto prazo de nenhum governo, nem admite ser manipulada em função de um interesse setorial.

## Balanço do governo Kirchner

Vale destacar que a recuperação de certa margem de manobra do Estado após a crise de 2001 e os notáveis índices de crescimento do PIB registrados desde 2003 – a um ritmo superior aos 8% anuais – coexistem com uma considerável brecha social que, ainda que não tenha sido criada pelo governo de Kirchner, colocou à prova sua capacidade de traduzir aquela recuperação em uma redução desta brecha.<sup>6</sup>

Inclusive aqueles que valorizavam a audácia e certos gestos autônomos do governo em condições muito adversas não deixaram de destacar sua demora na promoção de uma maior equidade na renda e na implementação de reformas fiscais que revertam a concentração da riqueza que se cristalizou na sociedade argentina.

Néstor Kirchner assumiu a presidência proclamando a necessidade de recriar as instituições e construir um “país normal”, no entanto muitos de seus gestos nos primeiros dois anos de governo foram sucedidos por um estilo marcado por uma forte concentração do processo de decisão no Executivo.

A qualidade institucional foi preterida durante o seu governo, fato que é confirmado pela confissão de sua esposa, Cristina Fernández, poucos dias depois de sucedê-lo na presidência. “Levamos a sério a mudança institucional”, destacou na ocasião, prometendo um “salto qualitativo” nessa matéria (Obarrio, 2007).

Vale lembrar que a reivindicação por uma maior qualidade institucional ganhou notoriedade durante os anos 1990 em meio a preocupantes transgressões institucionais e evidências de corrupção acumuladas durante os dois governos de Menem. Esse clamor tornou-se

<sup>6</sup> No primeiro trimestre de 2007 – último ano do governo Kirchner – os 10% mais ricos do país ganhavam 30 vezes mais do que os 10% mais pobres. Ainda que isto tenha representado uma melhoria com relação aos dados dos anos anteriores, continuou mostrando um quadro de grande desigualdade social (Stang, 2007).

mais intenso após o colapso institucional de 2001 e ainda existe como aspiração, ainda que na prática não se cumpra. Desafiar essa corrente de opinião teria custos para qualquer governante e isto explica que seja invocada ao início da gestão de cada governo mesmo que depois não esteja de acordo com suas práticas e estilos políticos. Essa expressão passou a fazer parte da linguagem comum e é uma constante em qualquer discurso que pretenda ser “politicamente correto” – desde a oposição até o oficialismo.

Ainda que o atual governo de Cristina Kirchner tenha manifestado seu compromisso com uma maior qualidade institucional, esta passou a ser uma bandeira característica da oposição para denunciar certas transgressões e infrações do Executivo nacional. O governo alega que por trás deste clamor oculta-se a defesa das políticas implementadas nos anos 1990, revisadas desde a chegada dos Kirchner ao poder em 2003 e aprofundadas durante o atual governo de sua esposa.

Entretanto, a legítima vontade de impulsionar a reconstrução do Estado e uma melhor redistribuição da renda proclamada pelo discurso oficial, desde 2003 até hoje, deve ser acompanhada do aprimoramento das instituições.

## O capitalismo de amigos

Ainda que o âmbito econômico não determine linearmente as formas políticas, certos traços que o capitalismo adotou nestes anos contribuem para reconhecer os limites da democracia e do Estado e compreender a adoção de algumas políticas nesse período.

Convém recordar que desde o início a democracia teve que conviver com um novo poder econômico criado a partir do governo militar que expressava um modelo de acumulação baseado na valorização financeira e na abertura dos mercados e que tinha provocado a ruína da indústria local e dos atores ligados a esta atividade. A desindustrialização impulsionada pelo governo militar desordenou o perfil da economia e da estrutura social do país e estabeleceu os alicerces para o avanço de poderosos grupos econômicos que delimitaram as margens de ação dos futuros governos democráticos. Eles não só herdaram uma pirâmide econômica mais concentrada, como também uma grande dívida externa que reforçou a primazia da lógica financeira, mantendo ativa na de-

mocracia a mesma matriz econômica destrutiva que os militares tinham imposto, apoiados em uma extensa e feroz repressão.

Esse poder econômico cresceu e se desenvolveu amparado pelo Estado, controlando em seu benefício grandes áreas estatais, seja como fornecedor ou contratista de obras públicas. A mistura de capitalismo assistido e Estado clientelista moldada nos anos do autoritarismo criou um tipo de vínculo que – com algumas variações – esteve em vigor durante o ciclo democrático colonizando o aparato estatal e desgastando sua credibilidade e seu caráter público.

A gestão de Alfonsín foi fustigada por esses poderes e ele teve de entregar antecipadamente o governo, acochado pela explosão da hiperinflação e por um descontrole cambial que inaugurou uma nova fonte de instabilidade para a democracia que não se originou das ameaças militares – ainda que não tenham faltado –, mas dos chamados “golpes de mercado”.

A emergência econômica desatada pela hiperinflação e pelo desaparecimento das capacidades do Estado que ela provocou criou as condições necessárias para que os grandes grupos econômicos favorecidos durante o regime autoritário – *holdings* nacionais, empresas transnacionais e bancos credores – ampliassem a sua presença tendo acesso, com as privatizações feitas por Menem, ao controle de empresas e serviços que este governo transferiu para mãos particulares.

O ambicioso e veloz programa de privatizações executado por Menem permitiu aos antigos fornecedores do Estado que tinham se beneficiado das licitações apoderar-se das empresas e serviços privatizados, passando de contratistas do Estado a titulares de seus ativos (Portantiero, 1995, p. 109).

Esse Estado já estava “privatizado” por esses mesmos grupos que foram favorecidos pela venda de seu patrimônio, de modo que o “excesso” de Estado invocado pelo discurso neoliberal para justificar a sua diminuição, na verdade encobriu sua fraqueza e falta de autonomia frente a esses interesses privados.

Em tempo recorde (1990-1993), o governo Menem transferiu para o setor privado 82 empresas e unidades de negócios, 27 serviços foram entregues em concessão e 86 áreas do setor de petróleo, arrendadas. É claro que tirando do Estado as suas empresas e serviços, as privatizações contribuíram para desmontar a base material do corporativismo estatal que tinha permitido aos contratistas se aproveitar do gasto público.

Contudo, essa forma de colonização foi substituída por um controle direto sobre mecanismos macroeconômicos decisivos, o que deu poder econômico e político superlativo a um punhado de grupos privados muito concentrados.

Em resumo, as privatizações não foram neutras em termos de poder e, especialmente nos casos nos quais os monopólios estatais foram substituídos por monopólios privados, isto se traduziu em um significativo aumento da influência e da capacidade de negociação dos grupos econômicos que obtiveram seu controle, ampliando as assimetrias herdadas do período autoritário.

Apesar de essas reformas pretenderem edificar uma economia de mercado, isto não impediu que subsistissem traços de um capitalismo político e assistido (Palermo y Novaro, 1996, p. 470-1), observáveis seja nas vantagens monopólicas dadas na concessão de certos serviços, em certos vazios que seus marcos regulatórios mostraram ou na cooptação das entidades reguladoras pelos novos prestadores de serviços, privando os usuários de proteção.

O processo de privatizações passou por cima dos mecanismos de discussão pública e privilegiou o trato direto com os grupos informais atraídos pela venda dos ativos públicos. As gestões e negociações com estes grupos privados tiveram um caráter semipúblico – quando não secreto –, deixando sem transparência e visibilidade um processo no qual estava em jogo o patrimônio público acumulado durante as décadas anteriores.

Essa trama secreta que rodeou o processo de privatizações esteve de acordo com as aspirações das autoridades no sentido de ampliar o seu isolamento e autonomia decisória dando lugar a uma “privatização em privado” – como sugeriu um legislador nesses anos – que assegurou sua rapidez, ainda que nem sempre acompanhada do cuidado desejado.

A intimidade com grupos privados e as suspeitas de corrupção que encobriram a transferência destes ativos do Estado destruíram a promessa de moralização pública anunciada pelo discurso privatizador ao apresentar o “gigantismo estatal” como a principal fonte de corrupção a ser erradicada. Ainda que não tenham faltado evidências empíricas sobre tais vícios e transgressões, elas não acarretaram custos institucionais para as autoridades devido à “politização” da justiça e dos órgãos de controle horizontal que se mantiveram inativos apesar das reiteradas denúncias da oposição e do jornalismo independente. Isto gerou um

enfraquecimento dos órgãos de controle republicano que repercutiu negativamente na confiança depositada pela sociedade nas instituições democráticas instalando uma suspeita que teve efeitos duradouros na vida política do país.

A passividade da justiça e dos órgãos de controle do Estado potencializou o papel do jornalismo – especialmente o investigativo – como uma nova voz pública que foi ganhando mais respeito e credibilidade à medida que aumentava o desprestígio das instituições consagradas a esta tarefa.

Em suma, as reformas econômicas impulsionadas nos anos 1990 tiveram uma forte afinidade com um estilo de governo concentrado que não dava muita margem para o debate público e nem para processar democraticamente as decisões cujos efeitos excederam em muito a década governada por Menem. Essas políticas mudaram o perfil do Estado e da sociedade e provocaram uma grave deterioração das instituições democráticas, o que se refletiu no excesso de decretos de necessidade e urgência, na ausência de independência dos poderes e em fortes indícios de corrupção.

As mudanças registradas nesses anos não só significaram uma monumental transferência do patrimônio do Estado para o setor privado, mas também uma drástica retração do Estado no fornecimento de serviços públicos (educação, saúde, previdência social etc.). Esse descompromisso estatal não só expressa uma economia de mercado, como uma sociedade de mercado na qual o acesso a certos bens – antes considerados direitos cidadãos – passou a depender da capacidade desigual de contratação dos particulares.

A crise deflagrada em 2001 provocou uma mudança de percepção nos cidadãos que se traduziu em uma reivindicação cada vez maior de reconstrução e intervenção do Estado. Esse desencanto com as políticas neoliberais explica os esforços posteriores de Duhalde, primeiro, e mais decididamente de Kirchner, depois, no sentido de diferenciar os seus governos desse passado recente.

Desde a chegada deste último ao poder, o Estado recuperou um papel ativo, seja intervindo no controle de preços, regulando as tarifas de serviços básicos (eletricidade, gás e transporte), o comércio externo e o mercado de câmbio. No entanto, essa mudança é especialmente percebida na reestatização dos serviços privatizados nos anos 1990 (Correios Argentinos, Águas Argentinas, Ferrovias e, recentemente, a companhia

de aviação Aerolíneas Argentinas), retomando o controle de áreas decisivas que tinham sido transferidas para o setor privado.

Contudo, é importante esclarecer que inclusive aqueles que apreciam esta recuperação do papel do Estado têm objeções com relação ao modelo adotado para devolver ao Estado um lugar central – como reflete a política desenvolvida para estabilizar os preços – ou por sua duvidosa autonomia frente a empresários “amigos” do governo, favorecidos pelo reposicionamento do Estado na economia.

Ainda que o governo Kirchner tenha manifestado interesse em recriar uma “burguesia nacional” – arrasada pela desindustrialização iniciada durante o regime autoritário e pela desnacionalização da gestão Menem –, a intimidade que manteve com muitos dos investidores nacionais beneficiados pela troca de comando nas empresas privatizadas (caso Repsol-YPF) despertou a suspeita de um “capitalismo de amigos” que foi insistentemente evocada por diferentes membros da oposição.

De qualquer maneira, é importante destacar que a autonomia do Estado não fica só comprometida quando é colonizada por grupos econômicos privados que prosperam com os recursos públicos, mas também quando o próprio partido governante administra o bem público de modo faccioso e particularista, politizando os órgãos de controle, partidizando os meios de comunicação oficiais ou impondo o interesse setorial do governo na administração da informação pública (INDEC).

A distância que os funcionários eleitos devem manter dos recursos públicos – comuns a todos – é uma pré-condição do Estado moderno e também é uma exigência para a vida democrática. A partidização do Estado e a utilização de fundos públicos para fins privados derruba essa fronteira necessária e enfraquece tanto a dimensão pública do Estado, quanto a credibilidade das instituições democráticas.

## Déficit e desafios da democracia argentina

Transcorrido um quarto de século, luzes e sombras misturam-se confusamente dificultando uma avaliação imparcial que nos permita reconhecer *quanta democracia falta construir e qual é a perspectiva conquistada* que possibilitará novos avanços.

De qualquer forma, um balanço histórico de longo prazo não pode desconhecer que a realização de eleições livres e periódicas possui uma

dimensão que não deve ser menosprezada, fechando um longo ciclo no qual o “normal” era a alternância entre governos civis e militares, onde as Forças Armadas eram aceitas como mais um ator político e a utilização da força era um instrumento legítimo e regular da vida política.

Após o entusiasmo inicial que acompanhou a recuperação da democracia, um clima de desencanto geral foi se apoderando da sociedade ao constatar que não basta ter democracia para impedir o aumento da desigualdade social e para assegurar *que se governe democraticamente*.

De fato, a duração da democracia é empobrecida pela presença de um déficit social e institucional que evidencia seus limites para prolongar a democratização após o momento eleitoral.<sup>7</sup> O mal-estar provocado pela maneira com a qual os representantes eleitos exercem o poder na democracia e a impotência dos governos democráticos para evitar o aumento da diferença social delimita os desafios a serem enfrentados e os temas da agenda democrática pendente.

Sendo assim, a realização de eleições livres e periódicas é uma condição necessária, mas não suficiente para avaliar a qualidade de uma democracia, pois subsistem outras frentes e dimensões que também reclamam nossa atenção e reconhecimento.

## Déficit de cidadania e déficit de Estado

É preciso destacar que a continuidade da vida democrática conviveu com um processo acentuado de desigualdade social que priva muitos argentinos da base material necessária para assegurar a sua autonomia como cidadãos. A recuperação dos direitos políticos – eleger e ser eleitos – coexiste com uma forte deterioração dos direitos sociais e civis que permitem assegurar uma vida digna e o acesso de todos à justiça.

Enquanto em 1980 a distância entre a renda dos 10% mais ricos e dos 10% mais pobres era de 13 vezes, em 2003 subiu para 32 vezes e só diminuiu para 30 vezes no primeiro trimestre de 2007, apesar da evidente recuperação econômica registrada nos anos anteriores. Também surpreende a rapidez desse declínio: só entre os anos 2000 e 2003 multiplicou-se por mais de três a população que vive abaixo da linha de pobreza (Downes, 2005). Em resumo, a desigualdade na distribuição aumentou

<sup>7</sup> Ambos os déficits foram analisados em Hugo Quiroga e Osvaldo Iazzetta (1997).

ainda mais durante a vigência da democracia e a sociedade argentina é hoje mais desigual e injusta do que era quando do retorno a liberdade.

A mesma tendência se reflete nos níveis de desemprego e pobreza registrados nesse intervalo. Em 1983, o primeiro atingiu apenas 4% da população economicamente ativa enquanto menos de 10% da sociedade estava abaixo da linha de pobreza. Vinte anos depois, a taxa de desemprego alcançou 22% da população ativa e mais da metade dos argentinos já chegou a estar abaixo da linha de pobreza. Os índices de desemprego, pobreza e indigência foram melhorando gradualmente a partir da forte recuperação econômica iniciada durante a segunda metade de 2002, mas essa melhora ainda coexiste com uma rígida matriz distributiva que não permitiu obter conquistas significativas na redução da desigualdade.

A deterioração da renda e de sua distribuição não só adquire dramatismo pela rapidez com que se produziu, mas também porque derrubou a imagem de uma sociedade que se distinguia de outros países vizinhos por seus níveis de homogeneidade e integração social. Contraditoriamente, a sociedade argentina manteve-se mais integrada durante o período no qual a democracia foi interrompida e ficou instável, do que nas últimas duas décadas nas quais sua permanência já não é questionada. Ainda que se trate de um vínculo complexo que admite mais de uma interpretação, é certo que os governos democráticos não eliminaram – e em períodos como os de Menem inclusive aprofundaram – os pilares do modelo socioeconômico destrutivo edificado no regime autoritário, mantendo ativos os mecanismos desiguais implementados na ocasião.

É importante esclarecer que este fenômeno não é imputável à democracia, mas revela a incapacidade das lideranças democráticas e dos principais atores sociais e políticos de adotar políticas que permitam reverter tais assimetrias. De qualquer modo, ainda que a democracia não possa ser julgada por seus resultados, essa sensação de fracasso não é indiferente para a sua legitimidade, já que uma democracia que é impotente para impedir as desigualdades sociais dificilmente será defendida por seus cidadãos.

A desigualdade social registrada no período democrático faz com que nos perguntemos tanto sobre o tipo de políticas públicas implementadas neste último quarto de século, como também sobre as questões inadiáveis que permaneceram ausentes da agenda do governo em matéria de política social, reforma fiscal etc. Este aspecto é decisivo, pois

não só devemos nos preocupar com *como* os nossos representantes decidem uma vez eleitos, mas também com *quais os tipos de questões* que são incluídas ou excluídas de suas agendas.

O *déficit de cidadania* também nos revela um déficit de Estado para assegurar os direitos prometidos pela democracia. De fato, a sua simples recuperação não assegura automaticamente os direitos dos cidadãos; é preciso, além disso, de um Estado que possa torná-los efetivos.<sup>8</sup> Este aspecto é crucial para a democracia e a força ou fraqueza do Estado não é indiferente para definir a sua qualidade e perspectivas.

Infelizmente, o Estado que recebeu a democracia foi desmantelado durante o regime autoritário e se transformou em objeto de suspeita em razão de seu papel durante esse período obscuro. Esse legítimo sentimento antiautoritário foi se confundindo com um senso comum anties-tatal que deixou aberto involuntariamente o terreno para aceitar um grave diagnóstico baseado na ideia de que “quanto menos Estado, melhor”. Estas políticas inspiradas no influente receituário neoliberal impulsionaram, a partir do final dos anos 1980, uma redução indiscriminada do Estado, privando a nova democracia de seu apoio justo quando ela mais precisava. Muitas vezes se levantaram para avisar que o Estado mínimo alentado pelo discurso neoliberal criaria democracias pequenas e impotentes para assegurar os direitos dos cidadãos. Poucos anos depois, as “cidadanias de baixa intensidade” retratadas por Guillermo O’Donnell só confirmaram estes temores, quando o desmonte do Estado já mostrava seus primeiros efeitos sobre a vida pública e a qualidade das democracias.

Desde então, o Estado sofreu constantes vaivéns que traduzem os diferentes climas políticos e ideológicos que imperam na região e no mundo. Hoje o Estado está sendo revalorizado não só por seu papel regulador na economia, mas também por constituir um suporte inegável para a democracia. As políticas estimuladas na Argentina desde 2003 até aqui também revelam uma vontade de recuperar ferramentas e competências do Estado que refletem uma maior presença e intervenção em áreas antes relegadas ao mercado.

Resta saber se este reposicionamento na vida econômica conseguirá se traduzir em um maior compromisso no sentido de assegurar uma cidadania efetiva para amplos setores da sociedade hoje dependentes de

<sup>8</sup> Ver a este respeito os trabalhos reunidos por O’Donnell (2007).

um clientelismo e assistencialismo que menospreza a dignidade e a autonomia. Ampliar a democracia e expandir a vida e a deliberação públicas exige, ante de mais nada, incluir estes setores hoje desprovidos de uma perspectiva mínima de cidadania. A democracia permanecerá truncada e incompleta – sempre o será, de certo modo – enquanto for incapaz de estender os direitos dos cidadãos de maneira homogênea.

## Democracia eleitoral com déficit institucional

Desde o início do atual ciclo democrático, a Argentina realizou tantas eleições políticas consecutivas para eleger representantes em todos os níveis de governo que a democracia parece ter-se confirmado como democracia eleitoral. O legítimo reconhecimento desta conquista não deve fazer com que ignoremos alguns pontos críticos que revelam certo *déficit institucional* no âmbito nacional e subnacional.

Em primeiro lugar, ainda que seja certo que a democracia teve continuidade, *nem todos os seus governos foram estáveis e conseguiram completar os seus mandatos*. O primeiro governo democrático, encabeçado pelo Raúl Alfonsín, antecipou em cinco meses a entrega do poder a Carlos Menem – em julho de 1989 – sufocado por uma hiperinflação galopante que o privou dos recursos políticos mínimos e consumiu suas já escassas competências estatais. Em dezembro de 2001, outro governo também encabeçado por um dirigente radical – Fernando De la Rúa – renunciou dois anos antes de completar seu mandato em meio a mobilizações nas ruas que expressavam o descontentamento da população com as impopulares medidas econômicas adotadas por seu governo. O colapso institucional que provocou a sua renúncia marcou o triste recorde de cinco presidentes em dez dias. No início de 2002, a Argentina tinha um novo presidente interino, Eduardo Duhalde, eleito pelo Congresso Nacional para completar o mandato para o qual De la Rúa havia sido eleito. Ainda que Duhalde devesse entregar a faixa presidencial para o seu sucessor em dezembro de 2003, também foi forçado a antecipar as eleições presidenciais e a sucessão para o dia 25 de maio daquele ano.

Estes três exemplos revelam que mesmo que os mecanismos sucessórios previstos constitucionalmente tenham funcionado, apenas dois presidentes conseguiram completar seus mandatos durante este ciclo

democrático (Menem em duas ocasiões – 1989-1995 e 1995-1999 – e Kirchner entre 2003 e 2007) e em ambos os casos eram presidentes provenientes do Partido Justicialista. Ao contrário, dois dos três presidentes que não conseguiram completar seus mandatos vieram da União Cívica Radical (Alfonsín e De la Rúa).

Estas experiências sugerem que mesmo que os presidentes caíam, eles não arrastam a democracia em sua queda como acontecia no passado. É claro que seria preferível não passar por situações deste tipo, mas não se pode ignorar que diferentemente do que aconteceu em décadas anteriores, estas crises são processadas dentro dos canais institucionais sem provocar uma intervenção militar.

Mesmo que uma das principais novidades deste ciclo democrático tenha sido pela primeira vez a alternância de diferentes partidos no governo nacional, ela se consumou parcialmente, pois a sua rotação não esteve acompanhada de chances parecidas para completar seus mandatos.

Apesar de a alternância ter sido possível no âmbito nacional em duas ocasiões,<sup>9</sup> ainda existe um grande número de províncias que não registram experiências equivalentes desde 1983. Após a última renovação de autoridades provinciais realizadas em 2007, um terço dos 24 distritos eleitorais do país (23 províncias mais a Cidade Autônoma de Buenos Aires) permanece governado pelo mesmo partido ou coalizão desde a recuperação da democracia,<sup>10</sup> mantendo uma continuidade inabalável desde então. À medida que descemos ao nível provincial, a tendência do domínio de um partido torna-se mais visível que no âmbito nacional, desenhando um cenário mais estático e rígido que revela a permanência de velhos dirigentes e estruturas.

Da mesma forma, o predomínio total de alguns candidatos oficialistas em algumas províncias permite pôr em dúvida o caráter competitivo de algumas eleições, colocando estes distritos eleitorais no limite do que admite um regime democrático. Se como sugerem alguns autores, as

<sup>9</sup> A primeira aconteceu quando Alfonsín entregou o poder a Menem em 1989 e depois quando este foi sucedido por De la Rúa em 1999. Esta conquista não registra antecedentes, pois nos períodos democráticos mais longos do século XX houve troca de presidentes de um mesmo partido (com os governos da União Cívica Radical entre 1916-1930) ou uma reeleição (Juan D. Perón entre 1946-1952 e 1952-1955), mas nunca alternância entre partidos.

<sup>10</sup> Das oito províncias sem rotatividade, seis são governadas pelo Partido Justicialista, uma pela União Cívica Radical e uma pelo Movimento Popular Neuquino.

reeleições com mais de 70% dos votos não cobrem as exigências de um regime político competitivo, então teremos várias províncias que se enquadram nesta situação. Assim o demonstram algumas eleições provinciais de 2007 nas quais foram eleitos os governadores de San Luis com 82,8%; de Chubut com 74,3%; de Tucumán com 78% e de Santiago del Estero – no final de 2008 – com 85%.

Como é possível perceber, as eleições locais representam um refúgio desses poderes aferrados às práticas não democráticas e sua persistência é uma das principais tarefas pendentes de solução desde a recuperação da democracia. A ausência de alternância, a configuração de sistemas de partidos predominantes e a perpetuação dos partidos oficiais – favorecida pelas reformas constitucionais provinciais que permitem a reeleição imediata – transformam os partidos governantes em verdadeiras agências semiestatais que baseiam suas possibilidades de permanência no acesso privilegiado aos recursos do Estado. Isto não só revela a baixa qualidade de seus regimes políticos, como também a existência de Estados privatizados que mostram sérias dificuldades de estabelecer um limite claro entre o público e o privado.

Alguns dos déficits institucionais indicados se referem ao momento eleitoral (pouca garantia de competitividade nas eleições provinciais) ou as dificuldades enfrentadas por alguns governantes nacionais para completar os seus mandatos uma vez eleitos. Contudo, outras manifestações de deterioração da qualidade institucional – não menos inquietantes – têm origem no modo pelo qual os governantes exercem suas responsabilidades após vencer eleições livres e competitivas. Especialmente, a concentração de poder e o abuso na utilização de recursos excepcionais por parte do Poder Executivo (que se reflete no predomínio do Executivo e no excesso de decretos) não só desvirtua o processo decisório como um momento crucial da representação democrática, mas também desorganiza outros espaços de deliberação e controle institucional, situando-os em um lugar subordinado.

## **Fatores que poderiam reverter a deterioração institucional**

As crises econômicas constantes que a Argentina sofreu também marcaram de maneira especial a sua dinâmica democrática, gerando si-

tuações de exceção que favoreceram a concentração de poder nos governos que enfrentaram essas emergências.

As recaídas delegatórias que acompanharam cada crise também mostraram certa propensão social a aceitar um tipo de exercício de poder que não contribuiu para o aperfeiçoamento institucional da democracia. No entanto, a complacência com esses estilos e práticas criados sob circunstâncias excepcionais revela uma face clara desta sociedade, tão inegável como a sua capacidade de bloqueá-los assim que percebe suas implicações.

Esta mesma sociedade abriga no seu interior um duplo e contraditório impulso, primeiro para tolerar e depois para descartar – mais cedo que tarde – as pretensões dominantes e arbitrárias desencadeadas naquelas condições. Ainda que inicialmente disposta a aceitar atalhos que restabeçam a “normalidade” a qualquer custo, essa sociedade quando necessário coloca limites para obstaculizar a consolidação desses estilos que consentiu em razão de situações de emergência.

A diversidade social e política e o próprio jogo da opinião pública continuam sendo a última barreira e esperança para conter o risco de “morte lenta da democracia”, ao qual alude Guillermo O’Donnell para designar a ameaça representada por sua deterioração institucional gradual e progressiva.<sup>11</sup>

Sendo assim, convivem na Argentina duas tendências em constante tensão: por um lado, uma tentação constante e dominante apoiada em uma tradição plebiscitária e em uma situação de predomínio partidário e, por outro, uma opinião pública plural, em mudança e dotada de espírito crítico.<sup>12</sup>

Este choque entre os dois impulsos explica o voto cidadão durante as eleições legislativas no meio do ano que marcaram o ocaso de Menem em 1997 (na metade de sua segunda presidência), assim como nas mais recentes de 2009 (na metade do mandato de Cristina Kirchner), que significaram um duro golpe para o casal Kirchner após seis anos de governo. Isto sugere que em sociedades complexas e muito diversificadas

<sup>11</sup> O’Donnell sugere que uma vez superado o risco de “morte súbita” representado pelos golpes militares tradicionais, a ameaça para as nossas democracias assume este caráter menos espetacular, mas nem por isso menos preocupante.

<sup>12</sup> Sobre este conflito consultar Botana (1997). Por sua vez, Isidoro Cheresky insistiu recentemente no surgimento de uma cidadania mais independente, informada e vigilante sobre os atos dos governantes. A este respeito, consultar Cheresky (2009).

como a sociedade argentina, os estilos de governo criados sob condições de exceção podem sofrer um custo cada vez mais alto e que aumenta à medida que se amplia a percepção social sobre a sua arbitrariedade.<sup>13</sup>

Este comportamento duplo da sociedade civil não se manifesta unicamente na atual etapa democrática. Talvez seja interessante lembrar que a mesma sociedade que assistiu passivamente à instauração do regime autoritário em 1976 gerou um vigoroso movimento dos direitos humanos que se expressou de maneira autônoma frente a esses poderes em condições bastante adversas. Aquela experiência traumática nos faz lembrar os impulsos de uma sociedade que assim como revelou ingredientes antidemocráticos, também mostrou potencial para criar uma cultura diversa e plural, e capacidade para questionar estruturas ilegítimas e autoritárias (Cavarozzi, 1983).

Esse mesmo potencial foi demonstrado em situações limite nas quais a própria democracia enfrentou ameaças de retrocesso autoritário. Mesmo que a sociedade tenha sabido responder com maturidade e prudência em situações extremamente graves e espetaculares, ela não conseguiu encontrar uma maneira de se expressar efetiva e persistentemente frente a outras manifestações de deterioração da democracia em aspectos mais específicos e cotidianos que corroem de maneira não menos contundente a sua qualidade e acentuam o desencanto com o seu desempenho.

O problema é que essa reserva cívica permanece inativa durante muito tempo e só irrompe de tempos em tempos diante de uma ameaça séria. Seria muito mais produtivo canalizar esta energia e compromisso em aspectos cotidianos da vida pública, participando ativamente da definição e resolução dos problemas comuns e controlando os atos do governo. Entretanto, o fato disso ser desejável não significa necessariamente que se torne provável a curto prazo.

A melhor garantia para evitar que tais controles não dependam de energias cívicas instáveis, oscilantes e incertas é transformar essas reivindicações em um amplo catálogo de reformas políticas que permitam estabelecer novas e melhores regras e compromissos a respeito dos critérios de acesso e exercício do poder democrático. Essa é uma agenda democrática pendente que exige uma nova engenharia institucional

---

<sup>13</sup> Ver a entrevista de Guillermo O'Donnell no jornal *Perfil* de 19/04/2009.

que esteja de acordo com as novas demandas que surgiram depois da recuperação da democracia e que permanecem inexplicavelmente adiadadas desde o final de 2001, quando o mal-estar da sociedade expressou um clamor generalizado expresso no slogan “fora, todos” que ainda paira no cenário político mesmo sem ter o nível de irritação e nervosismo daqueles dias.

## Traços singulares e comuns da Argentina na região

O caso argentino possivelmente se destaca dentro da região pelo rápido declive socioeconômico registrado nas três últimas décadas, atingido por sucessivas crises econômicas que provocaram uma queda persistente e alarmante dos seus indicadores econômicos e sociais.

Este declive não só persistiu, como se acentuou com a vigência do regime democrático, derrubando as expectativas otimistas que acompanharam a sua recuperação.

As tensões que este cenário abriga são claras: por um lado, a persistência da democracia estimula uma *inclusão política* que foi negada durante a vigência do regime autoritário anterior, no entanto, essa corrente convive com uma inesperada e sustentável *exclusão social* de amplos setores que veem sua autonomia ser restringida e são privados da chance de adquirir uma cidadania plena.

A consolidação da democracia como regime político coexiste, consequentemente, com a perda de uma base social homogênea e integrada como a que o país conheceu quando ainda existia um horizonte com uma ampla e sustentável mobilidade social ascendente que o distinguia de outros países da região.

Este processo destoa das oportunidades que a estabilidade democrática abriu em outros países da região que hoje revelam uma modesta mas sustentável melhora em seus indicadores sociais, tirando proveito das possibilidades que um ambiente democrático oferece para diminuir e reverter as enormes desigualdades sociais.

No âmbito político e institucional, existem contradições que não passam despercebidas. A queda do sistema partidário argentino – que conseguiu manter-se em pé em países como o Uruguai e o Chile – convive com o predomínio do justicialismo como eixo principal do sistema

partidário, o que não tem paralelo com a renovação e as situações de alternância vividas nesta etapa democrática por outros países vizinhos.<sup>14</sup>

Da mesma forma, o padrão de instabilidade institucional que expressam os governos nacionais que não puderam completar seus mandatos (Alfonsín, De la Rúa e Duhalde) é um sinal alarmante que merece ser considerado, sendo um motivo de preocupação que tem outros antecedentes no passado imediato da nossa região (Equador e Bolívia).

De qualquer maneira, a experiência democrática destes anos continua mostrando a vontade unânime dos cidadãos e das forças políticas de aceitar a democracia como o único sistema possível para selecionar os seus governantes e dirimir as divergências.

Esse é um primeiro e modesto passo, mas suficiente para marcar uma diferença frente às décadas passadas nas quais a democracia ainda não era vista como um valor a ser compartilhado. Esse denominador comum foi revelado nas situações de risco pelas quais o país passou desde a sua recuperação, primeiro com os levantamentos militares, depois com a interminável sucessão de presidentes provisórios após a crise de 2001, mas que em nenhum momento colocaram em dúvida a sua continuidade.

A preferência da sociedade pela democracia continuou inclusive sob condições adversas que, em outros contextos históricos, teriam provocado a sua ruptura.

A lealdade da sociedade e das forças partidárias à continuidade da democracia é uma base preciosa que conseguiu manter-se dentro de crises institucionais e econômicas que puseram duramente à prova sua estabilidade.

O desafio que ainda temos pela frente é como traduzir essa lealdade e compromisso em um renovado esforço coletivo que permita melhorar seu desempenho, seu conteúdo e sua qualidade.

---

<sup>14</sup> No Brasil houve uma alternância no governo entre partidos consolidados durante a etapa democrática. Os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) e de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), são a prova cabal disto. O mesmo acontece com relação ao Uruguai. O triunfo da Frente Ampla em 31 de outubro de 2004 não só representou uma ruptura do tradicional bipartidarismo uruguaio, mas também a inclusão de um novo ator na alternância do poder.

## Breves conclusões

É decepcionante que atualmente a sociedade argentina seja mais desigual que em 1983 e que a desigualdade social tenha aumentado com rapidez incomum durante esta etapa democrática. Um balanço destas duas décadas e meia revela conquistas inquestionáveis que coexistem com retrocessos que encobrem o futuro da democracia. A renovada fé no pluralismo e na convivência democrática reafirmada nestes anos convive paradoxalmente com um inquietante processo de desigualdade social que prejudica milhões de argentinos.

Uma das tarefas prioritárias é superar esta dívida social assumindo que a reparação dessa desigualdade requer *melhores instituições* que evitem o clientelismo e o paternalismo atualmente dominantes. É preciso avançar em direção a uma visão que integre o *déficit social e institucional* como tarefas inseparáveis, pois assim como qualquer melhora institucional será insustentável dentro de uma sociedade desigual e injusta, tampouco conseguiremos reparar esta dívida sem instituições melhores que permitam encaminhar as respostas.

A dura lição que podemos tirar da queda persistente sofrida por este país sugere que sem melhorar a qualidade das instituições, as políticas necessárias para enfrentar o déficit social podem estar condenadas ao fracasso. Com efeito, a atenção inadiável às urgências sociais não pode se transformar em um alibi para pegar atalhos que comprometam a qualidade institucional. A experiência democrática iniciada em 1983 revela como foi difícil para os governos conjugar *progresso social* com *qualidade institucional*. Entretanto, isto não deveria ser motivo para renunciarmos a essa aspiração, especialmente se procurarmos evitar que o *progresso* se confunda com um incompreensível desdém pelas instituições. Traduzir esta equação em políticas públicas audaciosas é um desafio pendente que nem os enfraquecimentos socioeconômicos, nem as persistentes emergências invocadas pelos governos ajudaram a concretizar. Ainda que o progresso não possa renunciar a fortalecer o Estado, recuperar seu papel distribuidor e promover uma maior igualdade também compreende – e de uma maneira igualmente decisiva – melhorar as instituições para que possam ter mais oportunidades de controle sobre os governos eleitos.

## Referências

Botana, Natalio. “Hay liderazgos alternativos”. *Clarín*, 30 de outubro de 1997.

\_\_\_\_\_. “Peligros del reeleccionismo”. *La Nación*, 3 de agosto de 2006.

Cavarozzi, Marcelo (1993). *Autoritarismo y democracia (1955–1983)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina.

Cheresky, Isidoro (ed.) (2009). *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.

Downes, Patricio. “Argentina, primera en desarrollo humano dentro de América Latina”. *Clarín*, 8 de setembro de 2005.

Galak, Oliver. “Otra vez la economía”. *La Nación*, 21 de outubro de 2007.

Míndez, Leonardo. “Cristina estrenó los decretos de urgencia para autorizar más gastos”. *Clarín*, 16 de setembro de 2008.

Obarrio, Mariano. “El cambio institucional va en serio”. *La Nación*, 8 de dezembro de 2007.

O’Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

\_\_\_\_\_. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.

Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

- Portantiero, Juan Carlos (1995). “Menemismo y peronismo: continuidad y ruptura”. Em: Atilio Borón et al. *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto.
- Quiroga, Hugo y Oswaldo Iazzetta. “Los consensos adquiridos y la nueva agenda democrática”. Em: Quiroga, H. y O. Iazzetta (eds.) (1997). *Hacia un nuevo consenso democrático. Conversaciones con la política*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Sarlo, Beatriz. “Kirchner quiere demostrar que en Argentina el ganador se lleva todo”. *La Capital*, 4 de dezembro de 2005.
- Stang, Silvia. “El 10% más rico gana 30 veces más que la franja más pobre”. *La Nación*, 21 de junho de 2007.

# Ineficácia, captura e feitiços: México, uma democracia imatura

*Jesús Silva-Herzog Márquez*

Analisar a democracia mexicana e particularmente sua ligação com os interesses econômicos leva-nos necessariamente à maneira pela qual foi feita a transição do autoritarismo para a democracia e os limites da mudança política no México. É inegável que o país mudou politicamente no decorrer de alguns anos. Mudou seu dispositivo eleitoral, terminou com o império presidencial, ampliou radicalmente os espaços da crítica e descentralizou significativamente o poder. Mas ainda não conseguiu formar uma democracia eficaz.

Nessa estranha ciência, pseudociência ou arte da “transitologia”, o caso mexicano é curioso. A natureza do “antigo regime” é confusa, as datas de início e fim não são claras, o pacto de transição (se é que existiu), impreciso. Não se pode dizer que tenha sido uma transição modelo, porque o autoritarismo pós-revolucionário teve características peculiares. Nunca foi uma ditadura militar baseada na repressão. Durante muitos anos colocou-se em dúvida o seu caráter autoritário. No

espaço latino-americano, o regime mexicano parecia uma anomalia. Um regime que manteve desde 1934 uma continuidade institucional sem interrupções, que observou estritamente as formalidades constitucionais, realizando eleições pontualmente em todos os cantos do país, mantendo formalmente a separação entre os poderes. O regime pós-revolucionário cuidou das regras constitucionais, mas, ao mesmo tempo, instaurou uma política que lhe deu as costas.

O ponto central do autoritarismo mexicano foi, sem dúvida, a presidência. O Executivo foi o centro da coalizão política pós-revolucionária. A Constituição de 1917 fortaleceu o Executivo com relação ao que dispunha a lei liberal de 1857. Consoante com a tradição presidencialista, fez do presidente o Chefe de Estado e de Governo, deu a ele a chave exclusiva de seu gabinete e uma sólida proteção contra os possíveis ataques do Congresso. Mas os poderes que o Presidente exercia não eram só constitucionais. De fato, poderíamos dizer que não eram fundamentalmente constitucionais. O constitucionalista Jorge Carpizo criou uma expressão eloquente ao falar dos “poderes metaconstitucionais” do presidente mexicano (Carpizo, 1987).<sup>1</sup> Ele se referia ao fato de que a posição executiva era grandemente fortalecida pelo lugar que o presidente ocupava dentro do sistema de partidos. Sendo chefe de um partido hegemônico que era, além disso, disciplinado, transformou-se no grande legislador e no grande árbitro da política em detrimento das instâncias formalmente arbitrais. Desta forma, governou passando por cima dos controles da democracia pluralista. De fato, como mostrou Giovanni Sartori em seu estudo sobre os partidos políticos (Sartori, 1980), o PRI mexicano era a peça central de um sistema não competitivo de partidos que, no entanto, reconhecia a existência de outras opções partidárias. Existia oposição, ela recebia reconhecimento oficial como oposição institucionalizada, mas não tinha expectativa de triunfo. Desde 1919, ano da fundação do Partido Nacional Revolucionário (“avô” do PRI), entendeu-se que as oposições eram indispensáveis para a legitimação do regime. Oposições, bem entendido, que deviam permanecer nesse lugar.

O regime também se apoiava em uma extensa coalizão corporativa que incluía as grandes centrais sindicais, as grandes agrupações rurais e também, em grande parte, as associações empresariais. Os espaços da

---

<sup>1</sup> Uma perspectiva valiosa sobre as fontes do poder presidencial no México encontra-se em Weldon (1997).

sociedade civil foram preenchidos pelos aparatos do poder. Como observou o filósofo Carlos Pereyra (1990), o autoritarismo se caracterizou pela penetração do aparato do Estado nos espaços da sociedade civil. Desta maneira, o regime mexicano pós-revolucionário foi, em sua característica básica, um autoritarismo consensual, um autoritarismo baseado mais no consenso do que na repressão; mais na corrupção do que na exclusão.

O presidente transformou-se no árbitro supremo das disputas políticas. O predomínio desse poder presidencial teve efeito na vida normativa. A Constituição adormeceu. Durante anos, desde a consolidação do presidencialismo hegemônico, vivemos uma “*sesta constitucional*”. As normas de controle apareciam na Constituição, os dispositivos do equilíbrio e da moderação política estavam incrustados na lei, mas sem a ativação do pluralismo eleitoral eles foram negados dia a dia.

## **O fim da sexta constitucional e a paralisia nas decisões**

A transição democrática no México teve naturalmente muitas etapas – a abertura dos meios de comunicação à crítica, a progressiva autonomia das regiões –, mas sua plataforma principal foi uma sucessão de reformas eleitorais que liberaram primeiro o espaço político para terminar democratizando-o. Em um primeiro momento, abriram-se as portas para a representação das minorias partidárias. Modificaram-se as regras eleitorais para incluir a representação proporcional.

Estas mudanças não colocaram em jogo o núcleo do poder, apenas institucionalizaram a dissidência. A crítica entrou com timidez no Congresso mexicano. Após essa abertura, foram se sucedendo reformas para garantir a equidade na disputa e a autonomia da justiça eleitoral. A acumulação de mudanças liberalizantes teve finalmente um caráter democratizador. Em 1994, a mudança mais importante aconteceu: o regime liberou o processo eleitoral porque era incapaz de reverter os resultados da disputa eleitoral.

Em 1997 o México deu um salto decisivo para a democracia. A data que se consagrou como símbolo da transição foi 2000, ano que, além de ter a graça do início de um novo milênio, marcou a emoção simbólica da alternância. Um candidato da oposição ganhou as eleições e ocupou

a presidência. O evento foi histórico. Nunca antes na história mexicana tinha acontecido a passagem pacífica de poder de um partido para outro. O dado é relevante e merece ser destacado: o México nunca experimentou esse ritual de transferência pacífica de um partido político para outro. Entretanto, por mais simbólico que esse passo tenha sido, a transformação crucial aconteceu três anos antes. Em 1997, o partido do presidente do México perdeu a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados. Uma sequência de transformações aconteceu. A partir desse momento, o presidente deixou de ser o centro das alianças políticas nacionais, o grande árbitro, o autor da lei, o chefe do Congresso. Os órgãos da justiça eleitoral deixaram de ser seus subordinados; o bloco do poder foi a partir daí incapaz de reverter resultados adversos; o Congresso consolidou a sua independência; as regiões assumiram progressivamente a sua autonomia; os meios de comunicação expandiram a sua liberdade crítica.

A transição eleitoral alcançou o seu objetivo: institucionalizou o pluralismo, facilitou a competição partidária e institucional na vida mexicana. A novidade não somente permitiu a primeira alternância pacífica na história do México, como também inaugurou uma complexa dinâmica institucional. O México entrou no mundo da incerteza democrática. É lógico que essa incerteza não abarca somente o âmbito eleitoral: todo o processo decisório está marcado pela reversibilidade: o federalismo, a distribuição de responsabilidades, a revisão judicial. Todas essas práticas que dormiam no texto inerte da Constituição recobram vida pouco a pouco. O grande problema deste salto bem-sucedido foi que, com o desaparecimento do bloco governante e a ausência de um substituto com disposição democrática, o regime político foi incapaz de canalizar as diferenças e impulsionar reformas indispensáveis.

Vale recordar que o partido hegemônico não funcionou somente como uma coalizão eleitoral eficaz que competia em eleições para ganhá-las (por bem ou por mal). Era também uma poderosa máquina governamental que permitia a quem ocupava a cadeira do poder decidir. O PRI garantia, desta forma, a existência de uma coalizão governante sólida e eficaz. A transformação do PRI em minoria lançou o México na contradição comum das democracias que sabem bem que o poder se ganha com um tipo de coalizão política e se exerce com outro tipo. O drama mexicano é que, desde então, este segundo acordo não foi feito. De fato, desde 1997 o México flutua sem uma autêntica coalizão gover-

nante. Assim, não devemos estranhar o fato de que há mais de uma década não tenha passado por reformas substanciais.

O eixo eleitoral partidário do antigo regime foi a camada externa do autoritarismo do PRI. Esse envoltório foi decisivo para a permanência do regime. Renovava periodicamente a legitimidade, permitia a circulação dos quadros governamentais, mantinha a fachada do multipartidarismo. A configuração institucional e a distribuição de recursos públicos davam ao partido governante vantagens incompatíveis com a competição autenticamente democrática. Giovanni Sartori descreveu com muita propriedade aquele acordo como “sistema de partido hegemônico”. Não se tratava de um regime de partido único porque havia uma diversidade de organizações partidárias. Mas não existia igualdade entre elas, nem uma oportunidade autêntica de competir pelas posições-chave do sistema. Um partido gozava de todos os privilégios, o resto participava das disputas sem esperança de assumir a responsabilidade e o poder. O partido hegemônico ocupava todos os lugares decisórios e era totalmente subordinado ao presidente.<sup>2</sup> O Executivo federal transformava-se, assim, no chefe inquestionável de uma coalizão política; supremo legislador; árbitro de todas as disputas; autor, inclusive, de sua própria sucessão.

Mas essa não era a única sede daquele autoritarismo. O regime pós-revolucionário não pode ser entendido como uma casca eleitoral suspensa no vazio. De fato, o antigo regime enraizou-se em muitos âmbitos da sociedade civil. Detenho-me em três: a infiltração nas associações civis (particularmente nas sindicais); a subordinação dos meios de comunicação e a perversão política da lei.

O antigo regime alimentou-se de suas corporações. Na retórica daqueles tempos, aludia-se constantemente a um pacto histórico que não era o acordo dos indivíduos do qual falaram os contratualistas, mas sim um pacto de classes com o Estado. Se as associações civis foram, no entender de Tocqueville, a escola da cidadania democrática nos Estados Unidos, no México os sindicatos confederados transformaram-se na grande escola do autoritarismo. Detenhamo-nos um instante na análise clássica de Tocqueville. Nas associações encontramos o ensino que produz uma cidadania apropriada para a república democrática. Já não existe o cidadão que se sacrifica pela causa nacional em detrimento do

---

<sup>2</sup> Jeffrey Weldon analisou esta configuração do velho presidencialismo no México em Weldon (1997).

seu interesse egoísta. Pelo contrário, é o cidadão que encontra na organização social a plataforma para se defender e dar impulso aos seus interesses servindo ao mesmo tempo (talvez de modo involuntário) ao bem coletivo. No México, a organização corporativa que surgiu após o conflito armado impôs um ensinamento diferente. Preso em uma estrutura involuntária, em cujas decisões era incapaz de influir, o membro da corporação viu-se ligado a um forte vínculo de subordinação. Não consegue saber de que maneira são tratados os recursos comuns, não participa de nenhuma deliberação, é testemunha da intimidação e da violência. Enquanto na estrutura constitucional imperava estritamente o princípio da não reeleição, na órbita sindical perpetuavam-se as lideranças que tinham o controle de seus agremiados e sua subordinação ao interesse do Estado. Os sindicatos tornaram-se, assim, núcleos de uma antidemocracia, do antiliberalismo, do antirrepublicanismo, e o foram porque as organizações não refletiam a vontade dos membros; porque não se sujeitavam a uma normativa rigorosa; porque não se acostumavam à substituição das lideranças.

A inovação institucional mexicana concentrou-se no expediente eleitoral. O México mudou estruturalmente a sua configuração eleitoral: novas formas de representação, novas condições de competição, árbitros imparciais e garantes neutros. Deste modo, um dispositivo que possuía somente uma força política dentro dos âmbitos de deliberação e decisão transformou-se para reunir várias forças políticas que agora compartilham poderes e responsabilidades. O aparecimento de concorrentes terminou com a virtualidade constitucional. A Constituição que antes era puro símbolo se converteu em pauta de legalidade e em procedimento dos poderes públicos. O fim da “sesta constitucional” revelou a condição real da normativa constitucional. Se sob o regime de partido hegemônico a Constituição era principalmente um símbolo, o emblema de um projeto, agora é uma peça de engenharia e uma norma: uma estrutura que fornece estímulos e ameaças e uma regra que determina os limites do ilícito.

Ao desaparecer o partido hegemônico, revelou-se a relativa fragilidade da presidência mexicana. De acordo com estudos contemporâneos recentes, a presidência mexicana é uma das mais frágeis do continente. O período presidencial é certamente muito longo. Seis anos sem possibilidade de reeleição. O México tem, nesse sentido, a regulamentação mais estrita contra as tentações de reeleição que novamente existem no

continente. Os seis anos estão divididos por uma eleição intermediária que, desde 1997, enfraquece o presidente da vez. A combinação dos dois mecanismos de representação (majoritário e proporcional) dificulta a formação de uma coalizão majoritária. A presidência é uma instituição hermética; o Congresso, uma instituição marcada pelo amadorismo.

O Executivo é realmente um órgão hermético. Salvo a posição do Procurador Geral da República, o presidente é livre para nomear e demitir funcionários do seu gabinete. Esse arranjo, longe de fortalecê-lo, isola-o da distribuição do poder no Congresso, dificultando com isso o pacto e a coordenação com o Legislativo.

O Congresso, por sua vez, é uma assembleia de torcedores. O México tem a estranha mania de transferir o princípio da não reeleição para o próprio Congresso. A medida, sensata em tempos anteriores aos da competição eleitoral, tornou-se claramente disfuncional no momento em que o Legislativo adquire diversidade e assume plenamente responsabilidades relevantes.

O regime federal transformou-se profundamente. Antes era um funil que recolhia reivindicações de todos os pontos da República para concentrá-las em um breve foco de decisão. Agora o regime federal é, autenticamente, um fórum que abriga poderes regionalmente autônomos. Se os governadores no antigo regime atuavam praticamente como delegados do Executivo federal, agora são governantes com enormes poderes, faculdades e recursos substanciais que, em muitas ocasiões, chegaram a reconstruir a antiga hegemonia partidária dentro de suas localidades. A ausência de controles locais colocou-os acima da antiga disciplina autoritária e da lei democrática. Em resumo, podemos dizer que o enfraquecimento da presidência em razão do pluralismo não foi compensado pelo fortalecimento e pela profissionalização de outras áreas do Estado democrático.

## A captura do Estado

A descentralização do poder, a desarticulação da coalizão política nacional e a aceleração da competição eleitoral com certeza oxigenaram a política local. Criaram-se novos espaços de autonomia para a política em regiões que deixaram de ser delegações do poder central. Mas esta autonomia também teve efeitos perversos. A desintegração dos meca-

nismos tradicionais de controle político tornou mais vulnerável os governos locais no que diz respeito, primeiro, à corrupção e à intimidação do crime organizado e, depois, a sua penetração. O desaparecimento do mecanismo de disciplina partidária como veículo de coordenação entre diferentes autoridades abriu espaço para o desacordo e o conflito interburocrático que a criminalidade soube aproveitar com grande astúcia. A fragmentação do poder político, a inexistência de uma polícia nacional e certa ambiguidade na distribuição das competências jurídicas foram fragilizando significativamente a capacidade do Estado de aplicar a lei em todo o território e combater com eficiência os seus inimigos.

Neste sentido, é natural que a chamada “guerra contra o narcotráfico” empreendida pelo presidente Felipe Calderón no início de sua gestão tenha como um dos seus flancos mais delicados a tentativa de desarticular as conexões entre os criminosos e as estruturas policiais locais e nacionais. A guerra não pode ser definida como uma guerra do Estado contra o crime organizado; é, em boa medida, uma guerra do Estado contra si mesmo.

O Estado mexicano não é somente uma presa dos interesses criminosos que se infiltram entre as forças de segurança para obter proteção. A fragilidade do regime democrático também permitiu que uma extensa rede de interesses legítimos tenha consolidado a sua influência dentro do poder público para obter vantagens e proteção. Os órgãos asseguradores da neutralidade estatal, os mecanismos reguladores criados para zelar pelos interesses nacionais foram de certa forma sequestrados por agentes econômicos e políticos. Os sindicatos, por exemplo, continuam se confundindo com o poder público. O pluripartidarismo não modificou substancialmente o antigo arranjo corporativo. Os sindicatos diversificaram – isso sim – seu apoio aos partidos. Ainda que a maioria dos sindicatos continue pertencendo ao Partido Revolucionário Institucional, também existem organizações sindicais que transferiram sua lealdade para o esquerdista Partido da Revolução Democrática e outros que selaram uma aliança com o conservador Partido Ação Nacional, de longa tradição anticorporativa.

O regime pós-revolucionário conseguiu, especialmente a partir da época do general Lázaro Cárdenas, estabelecer uma subordinação das organizações sindicais através de uma grande central que, por sua vez, pertencia ao partido oficial. O sindicalismo incorporou e subordinou as organizações operárias. Uma das enganosas expectativas da transição

mexicana foi que a alternância, particularmente uma alternância encaçada pelo partido que nasceu para combater o “cardenismo”, levaria à extinção do pacto corporativo. O Partido Ação Nacional, de fato, questionou desde a sua origem a intervenção governamental no mundo sindical. No entanto, sua chegada à presidência deixou intocado o antigo pacto. Se o regime autoritário fundou-se no consenso, a transição continuou no mesmo caminho: não alterou a distribuição do poder; não combateu as estruturas corporativas nem desmantelou os redutos locais do autoritarismo. No que diz respeito às corporações, não houve nenhuma transformação institucional nesse campo; não foram criados a partir do poder público federal dispositivos de democracia interna dentro dos organismos sindicais, nem se tornaram públicas as decisões dentro deles. Deste modo, o antigo corporativismo que servia para o controle político do mundo do trabalho transformou-se em um corporativismo capaz de vetar qualquer decisão que colocasse em jogo os interesses das cúpulas sindicais. Antes, tentáculos do Estado; agora, couraças de interesses intocáveis.

Um caso particularmente relevante e simbólico é o do Sindicato dos Professores. Trata-se do maior sindicato da América Latina e uma organização que se tornou independente do PRI para formar uma estrutura política independente que conta com um partido político de alcance nacional disposto a coligar-se eleitoralmente com qualquer dos partidos políticos nacionais. É claro que a força eleitoral dessa organização é muito menor que sua força política. Desde os anos 1980, iniciou-se no México um processo de descentralização educacional cujo propósito foi transferir para os estados algumas competências em matéria de educação. E enquanto a autoridade foi descentralizada, o sindicato permaneceu como uma estrutura nacional que age não somente como um representante dos professores, mas como autoridade. Desta forma, o sindicato ocupa posições decisivas na política educacional do país e controla os órgãos encarregados de selecionar e promover os professores. O segundo cargo de maior importância na Secretaria de Educação Pública Federal é ocupado por um membro do sindicato (da mesma família política da máxima dirigente). Em cerca de vinte estados (de um total de 32), membros do sindicato ocupam a principal posição no setor educacional.

Se a transparência avançou muito no país com o estabelecimento de um instituto federal cujo objetivo é garantir o direito de todos à informação pública, o Sindicato dos Professores (assim como as demais or-

ganizações sindicais no país) continua sendo uma entidade obscura, opaca, praticamente impenetrável. É possível conhecer o uso de cada centavo da presidência mexicana, mas não sabemos nem mesmo quantos professores estão registrados na Secretaria da Educação ou qual é o patrimônio do Sindicato dos Professores.

A obstinação do corporativismo em um ambiente eleitoralmente pluralista colocou o Estado de cabeça para baixo. A prioridade das agências públicas parece ser mais a satisfação dos interesses sindicais do que a promoção do interesse público. Os direitos do sindicato antes dos direitos dos estudantes, dos pacientes, dos consumidores, dos cidadãos. O Instituto Mexicano do Seguro Social oferece aos seus trabalhadores direitos que os que não forem afiliados a esta instituição não possuem e a empresa pública dedica a cada dia uma porcentagem maior do seu orçamento para a manutenção dos seus empregados. José María Luis Mora, um dos maiores liberais mexicanos do século XIX falou em seu tempo da “*empregomania*”: o furor com que o novo Estado se dispunha a criar e multiplicar os cargos públicos (Mora, 1964). Frente à tradição colonial que reservava a administração a uma casta de privilegiados, os governos do país recentemente independente dedicaram-se a inventar cargos e aumentar dependentes. O Estado não tinha o objetivo de procurar benefícios coletivos, assegurar a lei ou dar educação para os cidadãos. Seu propósito era outro: dar trabalho. Mora via com horror esta prática: economicamente era ruínosa, envenenava a vida pública e corrompia os cidadãos. A *empregomania* era um recurso político para ampliar a influência dos governos sobre a sociedade. Usar os cofres públicos para cultivar lealdades e gratidões: quem dá mais, manda. Não havia grandes segredos no modo operacional: os dependentes tornar-se-iam incondicionalmente ligados ao benfeitor. A *empregomania* era um vício político com consequências econômicas terríveis. Um Estado dedicado a criar empregos dentro de si mesmo, obstrui esta mesma criação fora dele. O foco não está no resultado da ação pública, mas sim na multiplicação de subordinados. Os empregos proliferam sem considerar a sua necessidade. Logo o Estado se vê repleto de empregos desnecessários que exigem enormes gastos públicos e, conseqüentemente, aumento de impostos.

Naturalmente o vício tinha uma ligação com a estrutura política. Útil aos chefes do partido, era devastador para a vida republicana. O nervo crítico da cidadania ficava anulado pela dependência laboral. A administração não era composta por um quadro de talentos e capacida-

des, mas sim por defensores leais do patrão. A *empregomania* era moralmente perniciosa por fazer da adulação um degrau para o sucesso. O adulator não tem opinião própria nem palavra sincera; é um pote de ódio aos que ameaçam a sua tranquilidade. Aqui é onde Mora, o liberal, faz uma leitura republicana dos vícios da *empregomania*: quando as instituições públicas perdem de vista o interesse geral e se entregam à tentação da burocracia, a sua estrutura cívica é consumida. O liberal mexicano conclui com sotaque romano: “a liberdade é uma planta que só pode germinar em terreno fértil; o lodo e a imundície são incapazes de alimentá-la”.

Não são muito diferentes os desvios contemporâneos. No alto da burocracia e nas fileiras sindicais a *empregomania* campeia. Partidos financiados com abundância pelo Estado, sindicatos que depredam a empresa pública. O Estado empregador transformado em servente dos seus integrantes. A *empregomania* se transformou na mãe de um dos grandes paradoxos do nosso tempo: amparada pela retórica estatizante, envolta no discurso da soberania nacional, é refúgio da nova privatização do Estado.

A captura do Estado também tem uma dimensão empresarial importante. Um dos traços mais notáveis da economia mexicana continua sendo o altíssimo grau de concentração e sua tendência ao monopólio. O economista mexicano Santiago Levy coloca aí o grande obstáculo para o crescimento econômico do país (Levy, 2008). Nesse mesmo sentido, o Banco Mundial em seu relatório “México 2006-2012: criando as bases para o crescimento equitativo”, indica:

A existência de monopólios, alguns privados e outros do governo, na prestação de serviços públicos (como telecomunicações e energia elétrica) gera altos custos em uma perspectiva internacional. Este fato inibe a eficiência produtiva das empresas que utilizam estes serviços. (Banco Mundial, 2007)

O Estado se transformou em protetor da concentração. Ainda que tenha criado órgãos para regular as telecomunicações e para incentivar a concorrência, eles contam com poucas ferramentas jurídicas e com um campo de ação muito limitado. A comissão encarregada de regular o mercado das telecomunicações, por exemplo, é um instituto frágil e que carece de autonomia. O campo jurídico mexicano permite que grandes empresas monopólicas não cumpram as resoluções da comissão através do “*juicio de amparo*”, convertendo-as assim em disposi-

ções irrelevantes. Enquanto as agências internacionais recomendam que as determinações dos órgãos reguladores não sejam contestadas, no México elas estão presas em uma rede de instituições administrativas, legislativas e judiciais.

As agências reguladoras criadas precisamente para normatizar a sua operação não são só frágeis, mas mostram frequentemente que são, sobretudo, órgãos que protegem os interesses das entidades que são alvo da regulação, mais do que defensores dos interesses coletivos. Essas agências não foram eficientemente blindadas contra a penetração desses interesses. De fato, os integrantes de agências como a “Comissão Federal da Competição” estiveram ligados direta e publicamente às empresas que hoje regulam. Assim, a pretensão de autonomia institucional não existe: as agências do Estado, além de frágeis, são subordinadas ao interesse particular.

## **A democracia enfeitada**

A democracia que se instalou no México é uma democracia que não deu frutos, uma democracia capturada, uma democracia encantada. A democracia mexicana produziu muito pouco. Sua imaginação foi limitada e sua eficácia menor ainda. O retrospecto dos anos democráticos é uma sequência de projetos frustrados. O fato inequívoco é que nenhuma das grandes prioridades governamentais desde 1997 atraiu o apoio necessário para sua aprovação. Todos os presidentes desde 1997 quiseram fazer uma reforma fiscal, uma reforma no setor de energia e uma reforma trabalhista. Nenhum conseguiu atingir seu objetivo. É lógico que nem tudo é “culpa” das instituições: as estratégias políticas contam tanto quanto os incentivos estruturais. Mas um dos nós da política mexicana contemporânea encontra-se, sem dúvida, em uma trama institucional não muito apta para processar a diversidade.

A democracia que se instalou entre nós é uma democracia capturada: um regime político preso por forças e interesses parciais. As estruturas corporativas são capazes de bloquear qualquer mudança que possa prejudicar os seus interesses; os grandes conglomerados empresariais impõem condições à classe política; os poderes da mídia exercem um reinado de intimidação. A aprendizagem do novo jogo político resultou ser catastróficamente desigual. O fim do velho regime precisa-

va de um veloz adestramento da classe política, de uma transformação de hábitos e reflexos: um salto para uma responsabilidade compartilhada. O aparecimento da democracia pedia uma sociedade política propriamente democrática. Refiro-me, além da mudança de valores, ao surgimento de novas alianças de responsabilidade, novas formas de diálogo e a criação de uma negociação construtiva. Nada disso aconteceu: nossa classe política continua presa em suas inércias, em seus atavismos, nas antigas causas e em suas eternas disputas internas. Outros aprenderam a se movimentar no ambiente pluralista e, sobretudo, a tirar partido dele. Isto que os norte-americanos chamam de “interesses especiais”, os poderes fácticos, transformaram a comunicação do mundo político. Se antes conversavam com os escalões do Executivo para cuidar dos seus interesses, hoje formam escritórios de *lobby*, contratam agentes de comunicação com o Congresso e divulgam suas mensagens através da mídia. Não encontro nessa transformação nada condenável. O que é alarmante é que, frente a esta resolução, não foram criados controles de interesse público. Em outras palavras, o complexo instrumental da democracia foi decifrado antes pelos atores econômicos do que pelos políticos. Não são os interesses da classe política que foram diminuídos, mas sim o âmbito no qual o poder público tem a missão de cuidar do interesse público.

Enquanto os políticos continuam lendo as instruções, outros conduzem o barco. Talvez o velho Marx não tenha envelhecido tanto. Suas profecias não terão muita influência, mas algumas de suas denúncias ainda conservam sua força. A democracia liberal pode ser a reprodução de outro império: o território dos interesses econômicos. Seu diagnóstico não está longe da realidade: elegemos fracos, enquanto os poderosos não são eleitos por ninguém. A política, ainda que aparente força, tem outras pendências. Servidão eletiva; submissões com foro e trono. Partidos, dirigentes, assembleias legislativas, organizações civis ultrapassadas diariamente por poderosos interesses econômicos que conseguem impor sua força sem encontrar resistência. A classe política aparece desta maneira como o braço executor de um punhado de interesses econômicos. A democracia mexicana é um disparate: eleições disputadas, governos fragmentados, poderes contrapostos, mas incapazes de contemplar o interesse público, de defender essa vaga plataforma de utilidade comum. Esquerdas e direitas poderiam coincidir em medidas fiscais sensatas e socialmente benéficas. Mas o princípio dos interesses é o que

manda, derrotando prudências e sensibilidades. Por trás do véu democrático, vivemos um sequestro.

As instituições democráticas possuem, sem dúvida, boa parte da responsabilidade. Nossas regras explicam o rapto e o eclipse do interesse público. Se as instituições são, como pensava Bentham, dispositivos que distribuem castigos e recompensas, é claro que a característica das nossas instituições recompensa a subordinação e reprime a promoção do interesse público. O castigo do eleitor não é persuasivo. Aqueles que tomam as decisões no Congresso não têm porque imaginar que deverão comparecer no futuro perante os eleitores. Mas sentem o peso de outras intimidações que os obrigam a ignorar os chamados do interesse público. O corretivo da mídia é fulminante. A sanção da tal “opinião pública” pode ser uma ameaça impalpável, enquanto o castigo dos poderes fáticos é imediato e drástico.

Seja porque uns conseguiram adaptar-se ao ambiente democrático enquanto outros continuam respirando o ar da era anterior; seja porque os interesses econômicos se apoderaram dos dispositivos políticos; seja porque as instituições isolam os políticos dos seus eleitores deixando-os à mercê de interesses especiais, o fato é que a nova democracia mexicana está longe de estimular um diálogo que procure favorecer o interesse público. Pelo contrário: nossa democracia se colocou a serviço dos interesses fáticos e se dedica a obsequiá-los.

A entrada do México em uma democracia foi a chegada a um mundo encantado. Ao cruzar a porta, entramos em uma terra de fadas, em uma casa governada por espíritos: um universo de proibições, de palavras impronunciáveis, de efígies intocáveis, de tabus. Nossa transição talvez tenha ficado no fundo do armário, nas costas de um espelho, no retorno a um tempo muito antigo. O pluralismo enfeitiçou nosso mundo, fossilizou-o repentinamente. A aldeia da nossa democracia é de pedra: sólida, pesada, invariável. E, ao mesmo tempo, as rochas parecem ter alma: agir sobre elas é machucá-las e desonrar o mundo. Tudo nos foi legado com a contrapartida de preservá-lo tal e como nossos ancestrais o herdaram. Nossa missão é cuidá-lo para os próximos séculos. As ordens deste mundo são claras: não devemos tocar nas árvores sagradas, não devemos nos aproximar da montanha sagrada, não devemos pronunciar uma longa lista de nomes malditos. Nosso dever é honrar e preservar as pedras que são os interesses, as instituições, os costumes. As ameaças são terríveis: se tocarmos na folha da

árvore a vida secará; se subirmos a colina o povoado será devastado por pragas; se mencionarmos o inominável cairá sobre nós a maldição eterna. Temerosos de nossa iniciativa, devemos caminhar sem levantar pó. Foi-nos ensinado adorar o que temos e nos mantermos longe da perversa tentação da vontade.

A todo momento escutamos o conto de que o equilíbrio do mundo é delicadíssimo. Se algo se alterar, se permitirmos que o vento sopra, se nos atrevermos a mover uma pedra, cairá sobre nós, sobre nossos filhos e os filhos de nossos filhos, uma terrível pena. Ai de nós se alguém se atrever a alterar o imperturbável! Devemos reverenciar o mundo e protegê-lo frente à ameaça de mudança. Vivemos pela graça do rio, pela generosidade das grutas, pela simpatia dos montes. A eles devemos a tranquilidade da terra. Quem pretender agitar as águas será um agente ingrato e perigoso: um mal-agrado, um temerário que esquece como somos vulneráveis. O conto nos diz que o soberbo que deseja fazer alguma mudança não percebe a sua própria impotência: quer reacomodar o campo sem notar que cedo ou tarde voltará para sua verdadeira casa. O papel do homem no conto é idêntico ao do monte ou do pasto. Acata a sua natureza, ocupa o seu lugar e cala. Não tem por que perturbar a ordem encantada.

Os votos no México não abriram seu mundo: pelo contrário, fecharam-no. É certo que levaram à alternância. Mas também é verdade que os votos castigam ou premiam. Mas debaixo desse fluxo de recompensas e castigos, vai sendo solidificado um vasto território imutável. Sob a sociedade aberta dos votos, existe a sociedade fechada dos interesses petrificados. A democratização mexicana não aumentou as possibilidades da política, encolheu-as substancialmente até eliminar o nervo central da vontade. A democracia, nesse sentido, reencantou o México. Em todos os lugares podemos escutar os bruxos que nos ameaçam: se tens a pretensão de modificar esse arranjo, sobrevirá a catástrofe; se combates tal poder, a praga nos destruirá. O feitiço tem origem no nó essencial da nossa mudança política: uma presidência (do PAN) sem poder e um poder (do PRI) sem responsabilidade. Esta tensão foi aumentando pouco a pouco até eliminar a opção de agir.

É compreensível que o caminho da decisão sob o pluralismo seja mais trabalhoso, mais lento, mais escorregadio do que o é sob a o poder pessoal. Não denuncio este feitiço do intocável pensando que é possível encontrar uma varinha mágica. Mas não falamos, no caso do México, de

um ajuste realista da política à sua circunstância. O que contemplamos é a consagração da superstição e a consequente abdicação da política. O tabu tornou-se o domicílio da democracia mexicana. Os bruxos pedem que não sejamos ingênuos. Advertem-nos que é impossível apressar o nascer do sol e absurdo querer pintar a lua de vermelho. Por isso querem que respeitemos o sagrado: a vaca do petróleo; os pactos ancestrais; a couraça do exército; os interesses dos monopólios. As regras da nossa convivência estão enfeitiçadas pelo intocável. Cuidado, avisam: se procurarmos um novo caminho, tudo desmoronará.

## Referências

- Carpizo, Jorge (1987). *El presidencialismo mexicano*. México DF: Editorial Siglo XXI.
- Banco Mundial (2007). *México 2006–2012: creando las bases para el crecimiento equitativo*. Washington DC: Banco Mundial.
- Levy, Santiago (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington DC: Brookings Institution.
- Mora, José María Luis (1964). “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”. Em: *Ensayos, ideas y retratos*. México DF: UNAM.
- Pereyra, Carlos (1990). “Estado y sociedad”. Em: Carlos Pereyra. *Sobre la democracia*. México DF: Cal y arena.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Weldon, Jeffrey. “Political Sources of Presidencialismo in Mexico”. Em: Scott Mainwaring y Mathew S. Shugart (eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

## Os autores

**Sergio Fausto** é cientista político e diretor executivo do Instituto Fernando Henrique Cardoso. Também é codiretor do projeto Plataforma Democrática e da Coleção *O Estado da Democracia na América Latina*. É membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (Gacint) da Universidade de São Paulo e articulista do jornal *O Estado de São Paulo*. Foi assessor do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento entre 1995 e 2002 e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), de cujo conselho de sócios é membro.

**Marcelo Cavarozzi**, Ph.D. em ciência política pela Universidade da Califórnia, em Berkeley, é professor de pós-graduação em Políticas Públicas e Gerenciamento do Desenvolvimento e em Ciência Política da Universidade Nacional de San Martín. Foi professor da Universidade de Buenos Aires, da Universidade Nacional de Córdoba e da Universidade de Georgetown, e professor visitante da Universidade Johns Hopkins, da Universidade de Maryland e do MIT. Foi consultor do PNUD, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Publicou nu-

merosos artigos em jornais acadêmicos latino-americanos e norte-americanos. Entre seus livros se destacam: *Autoritarismo y Democracia (1955-2006)*, Editora Planeta, 2006; (coautor) *América Latina en el siglo XXI: Hacia una nueva matriz sociopolítica*, LOM Ediciones, 2004; e *El Capitalismo Político Tardío en América Latina*, Homo Sapiens, 1997.

**Marcus André Melo**, Ph.D. em ciência política pela Universidade de Sussex (Inglaterra), atualmente é professor da Universidade Federal de Pernambuco. Foi *Fulbright Scholar* no *Center for International Studies* do MIT (Massachusetts Institute of Technology) e *Distinguished Visiting Scholar* do Departamento de Ciência Política da Universidade Yale. Também foi consultor do PNUD, UNRISD, Banco Mundial e BID. Entre seus livros se destacam: *Reformas Constitucionais no Brasil: instituições e processo decisório*, Revan, 2002; (coautor) *Against the Odds: politicians, institutions and the struggle against poverty*, Columbia University Press/Hurst (publicado em 2010); e *The Political Economy of Fiscal Reforms in Brazil*, IADB, 2010. Publica em vários jornais acadêmicos, tais como: *Comparative Political Studies*, *Legislative Studies Quarterly*, *Political Research Quarterly*, *Latin American Politics and Society*, *International Political Science Review*, e *Quarterly Review of Economics and Finance*.

**Bolívar Lamounier**, diretor da *Augurium* Consultoria, é bacharel em sociologia e política pela UFMG (1964) e Ph.D. em ciência política pela Universidade da Califórnia, Los Angeles (1974). Foi membro da Comissão de Estudos Constitucionais (“Comissão Afonso Arinos”), nomeada pela Presidência da República em 1985 para preparar o anteprojeto da Constituição. Coordenou o programa de estudos sobre a revisão constitucional do Instituto de Estudos Avançados da USP (1992-1993); integrou o Conselho de Orientação Política e Social da Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (1989-2001) e presidiu o Conselho Diretor do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas (1993-1999). Atualmente é membro do Comitê Acadêmico Assessor do Clube de Madri. É autor de numerosos estudos em ciências políticas publicados no Brasil e no exterior. Suas obras mais recentes são: *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*, publicado em 2005 pela *Augurium* Editora, e *A Classe Média Brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*, em coautoria com Amaury de Souza, pela Editora Campus, em 2010.

**Oswaldo Iazzetta** é doutor em ciências sociais (FLACSO/Sede Brasil e Universidade de Brasília) e professor e pesquisador da Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Rosário (Argentina). É professor de diversos programas de pós-graduação e fez várias pesquisas sobre a problemática do Estado e da democracia na região latino-americana. Entre suas publicações se destacam: *Las privatizaciones en Brasil y Argentina: Una aproximación desde la técnica y la política* (1996); *Democracias en busca de estado: Ensayos sobre América Latina* (2007); coeditou junto com Guillermo O'Donnell e Jorge Vargas Culler o livro: *Democracia, Desarrollo Humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina* (2003).

**Jesús Silva-Herzog Márquez** é licenciado em direito pela Universidade Nacional Autónoma do México e mestre em ciência política pela Universidade de Colúmbia, em Nova York. É professor do Departamento de Direito do Instituto Tecnológico Autónomo do México. Foi pesquisador convidado da Universidade de Georgetown e do Woodrow Wilson Center for International Scholars. Entre seus livros se destacam: *El antiguo régimen y la transición en México* (1996); *Andar y ver* (2005) e *La idiotez de lo perfecto* (2006). Colabora regularmente com o jornal *Reforma*, da Cidade do México.









