

AS POSSIBILIDADES DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

Alain Touraine

As análises relativas à questão da democracia padecem geralmente de uma definição demasiado estreita ou exageradamente ampla de seu objeto. O segundo perigo é o mais grave. Chamar um tipo de sociedade de democrático ou de antidemocrático faz com que o conceito estudado perca sua especificidade e se torne rapidamente ideológico. A definição de democracia pela resposta aos interesses da maioria, ou do povo, acarreta a abertura de intermináveis discussões sobre quais são esses interesses e de que maneira podem ser determinados, através de eleições livres ou de indicadores sócio-econômicos. Na realidade, é indispensável escapar a esse tipo de definição global. A democracia não é um tipo de sociedade, porém, mais limitadamente, um tipo de sistema político. É a eleição livre dos governantes pelos governados, de maneira tal que os primeiros possam ser considerados "representantes do povo".

Reagindo aos abusos e à arbitrariedade de qualquer definição do que seria a democracia real, social ou popular, muitos autores desenvolveram uma definição puramente institucional da democracia. Na América Latina, uma definição instrumental desse gênero foi defendida com grande força por Adam Przeworski, no empenho de resgatar uma análise do político, que estivera por tanto tempo submerso numa análise puramente social, redutora do democrático ao representativo. Aproximando-se de idéias expressas por Claude Lefort, Przeworski insiste em que a democracia não é o poder do povo, a transferência da soberania ao povo, o que seria uma mudança de Príncipe, mas sim a destruição de qualquer Príncipe, de qualquer princípio de unidade, encarando pragmaticamente o poder político como sistema de negociações e de equilíbrios parciais e instáveis entre interesses diferentes ou opostos. Daí a importância da lei da maioria, que não guarda nenhuma correspondência; com uma análise social. Nenhum indivíduo ou grupo pode ser identificado como o,1 que dá uma maioria de 50,1 por cento a um candidato, atribuindo-lhe o poder de governar o conjunto da cidadania. Tal posição tem a grande vantagem de defender uma concepção concreta de democracia, rechaçando qualquer argumentação limitativa ao princípio das eleições livres. Contudo, pode ser excessiva nas limitações que postula. Em primeiro lugar, porque existe de fato uma vinculação entre democracia política e democracia social, através da lei da maioria. Em segundo lugar, porque, ficando próximo de uma definição institucional, é não obstante conveniente definir algumas condições políticas e sociais gerais da democracia, observando as sociedades latino-americanas à luz da análise propiciada pelo enunciado dessas condições, com vistas a determinar as possibilidades desse sistema na América Latina.

Quatro condições parecem básicas na formação da democracia.

- A existência de um espaço político reconhecido. Não há democracia se não há "cidade" e "cidadãos": Se indivíduos e grupos são definidos de maneira não-política, seja como indivíduos com interesses e paixões, seja como grupos profissionais, de idade, de sexo, ou como grupos nacionais, não há autonomia possível do sistema político.
- A separação entre a sociedade civil, espaço de pluralismo e diversidade de interesses, e o Estado, que é uno por definição. Um país em que as relações internacionais são totalmente predominantes é um país permanentemente mobilizado pelos problemas da paz ou da guerra e não possui espaço democrático interno.

- A presença consciente de um princípio de igualdade entre os indivíduos, que permita outorgar a todos os mesmos direitos, apesar das óbvias diferenças de capacidades e de recursos que os separam.
- A existência de grupos de interesses reconhecidos e organizados de tal maneira que as instituições representativas correspondam a interesses "representáveis" previamente organizados. A democracia é o contrário de uma sociedade de massas.

A formação do espaço público

A teoria da mobilização tentou demonstrar estatisticamente o paralelismo entre a mobilização social e a democracia política. As democracias seriam os países mais modernos, mais desenvolvidos, nos quais uma alta proporção dos indivíduos e grupos participa na vida pública. As sociedades tradicionais são segmentadas e a maior parte dos indivíduos vive submetida a sistemas de reprodução, de hierarquias sociais e de especificidades culturais, ao passo que, nas sociedades modernas, os indivíduos são definidos por suas conquistas e não por adscrições, existindo uma divisão do trabalho mais complexa, uma solidariedade "orgânica" que permite a formação de um sistema político autônomo definido como a condução ou administração da mudança: Nesse alto nível de generalidade, esta tese, ilustrada particularmente por Seymour Martin Lipset, oferece uma contribuição importante para a análise da democracia. A democracia opõe-se à dependência política pessoal, tal como simbolizada, por exemplo, na *encomienda*, sistema pelo qual, após a conquista espanhola, o rei encarregava o *encomendero* do controle religioso e político (mais que do controle econômico) de uma população indígena. O patrimonialismo é um obstáculo à democracia, na medida em que não reconhece a autonomia de processos políticos de condução da mudança. Todavia, mais propriamente, que a democratização, o que estas constatações explicam é a autonomização crescente de um sistema político e a também crescente participação política. Uma sociedade em rápido processo de mudança e com forte mobilização, no sentido que Germani e Deutsch atribuem ao termo, pode ter democracia, mas pode também ter, ao contrário, um governo autoritário manipulativo ou demagógico. A experiência latino-americana dos anos 60 e 70 demonstrou os limites desta teoria, da mesma maneira que a ascensão de Hitler ao poder em um país fortemente modernizado como a Alemanha revelou as insuficiências de uma confiança ingênua no progresso e no iluminismo. A Argentina foi mais precocemente mobilizada e modernizada que o resto do continente, com exceção do Uruguai, tendo conhecido grandes movimentos democráticos. Não obstante, a partir de 1930, experimentou uma extrema instabilidade política e regimes militares de todos os tipos, de Perón a Onganía, de Lanusse a Videla. É conveniente, portanto, abandonar uma visão evolucionista global e concentrar-se primeiramente em um tema mais limitado: a formação de um espaço político, ou seja; a existência reconhecida de um sistema político autônomo, encarregado de elaborar decisões consideradas como legítimas em uma coletividade concreta. Em outros termos, esse tema é o tema da formação da cidadania.

Sob a influência das revoluções republicanas dos Estados Unidos e da França, constitui-se na América Latina, com a Independência, uma consciência limitada da cidadania. O caráter estreito da institucionalidade vigente conflitou com uma mobilização social mais ampla. Os obstáculos importantes à democracia, mais significativos que o patrimonialismo tradicional dos *hacendados*, foram, por um lado, o personalismo da vida política moderna e, por outro, a referência a uma essência nacional, local ou étnica.

O personalismo está vinculado à mobilidade e à massificação. Roberto da Matta, num texto famoso, analisou a expressão popular brasileira: "o senhor sabe com quem está falando?", que é indicativa da resistência do indivíduo à massificação e de seus esforços para manter uma identidade apoiada numa referência cada vez mais vaga ao antigo sistema de *status* adscrito. Contra a massificação; este personalismo apoia-se no equivalente da honra aristocrática. Em tal situação, não é por sua representatividade que os dirigentes políticos exercem atração. Menos ainda por seu profissionalismo. Os dirigentes políticos atraem mais propriamente por seu personalismo, como intermediários entre "as pessoas" e o mundo alheio, misterioso, hostil, do poder. Fala-se frequentemente em líderes carismáticos, mas esta expressão weberiana é de um modo geral pouco adequada. O carisma é a identificação do líder com valores comunitários; particularmente religiosos. Diferentemente disso, o líder personalista é um intermediário entre indivíduos

definidos em termos não sociais, ou não políticos, e um mundo de privilégios e de poder. A força do líder populista baseia-se na consciência de um conflito infrapolítico que ainda não opõe grupos e interesses sociais entre si, porém, mais propriamente, o sistema ao povo. Outro obstáculo à democratização é a consciência adscritiva. Uma mudança social não controlada, vivida como ameaça, provoca uma reação mais defensiva do que ofensiva ou negociadora. As decisões não aparecem como resultados de um processo político no qual cada um poderia participar, mas como uma catástrofe desencadeada pelo espírito de conquista ou de lucro, ao qual é preciso opor resistência, defendendo ou reconstituindo a comunidade e sua integração social e cultural. Os populismos, desde o populismo russo do século XIX, não foram defensores democratizantes do povo, mas os defensores quase nacionais de um povo. No limite, convém recordar que um regime tão antidemocrático como o nazismo alemão definiu-se a si próprio como popular (*Völkisch*), expressando assim uma vontade de afirmar sua especificidade cultural e o que tinha por uma superioridade do povo alemão - ou o que se considerava como genuinamente alemão - sobre povos ou raças que reputava inferiores, como os judeus, eslavos, etc. A defesa populista nacional na América Latina não é tão agressiva porque se sente dominada por inimigos mais poderosos: imperialismo estrangeiro, capitalismo urbano, políticos. Mas tem orientações que, apesar de geralmente anti-*establishment* e antielitistas, são também profundamente antidemocratizantes. Grande parte do espírito antidemocrático popular vincula-se a esta tendência que amplia aquelas que podem ser observadas na Europa e na América do Norte, particularmente no bonapartismo e no boulangismo franceses e nos movimentos populistas conservadores do sul e do oeste dos Estados Unidos. O sistema político aparece como uma defesa de interesses burgueses ou antinacionais.

De modo geral, a crítica dos temas desenvolvimentistas que se amplia nos anos 70 e 80, apoiando-se na defesa da identidade e da comunidade, está freqüentemente associada a uma orientação antidemocrática. A defesa comunitária, a busca da homogeneidade, a defesa contra instituições consideradas como hostis, expressam e reforçam a exterioridade com relação ao sistema político. O protesto comunitário pode ser democratizante quando se opõe a uma destruição autoritária da institucionalidade; mas leva consigo também uma desconfiança com relação ao jogo político e uma definição do indivíduo não como cidadão, isto é, como participante num sistema de formação das decisões legítimas, porém como membro de um grupo local, nacional, étnico. Em países com um forte contingente populacional indígena, o indigenismo foi por vezes um instrumento de democratização, mas em numerosos casos caracterizou-se como a afirmação de uma especificidade cultural, particularmente no México, ou como uma defesa de grupos dominados de tendência comunitária e revolucionária, contra uma democracia identificada a grupos dominantes e a sua ação de aculturação do país. Uma visão iluminista pode ainda defender a idéia de que a modernização destruirá estas solidariedades primárias, ampliará o mercado político, facilitará a defesa de interesses econômicos e as negociações institucionalizadas. Contudo, esta é uma resposta tão pouco imaginativa à força dos movimentos populistas que não parece ter efeitos reforçadores da democracia. Como deixar de observar a débil capacidade de defesa das instituições quando a democracia é atacada por grupos dirigentes civis ou militares? O povo, que teria de mobilizar-se para defender a lei da maioria, atua mais no sentido da defesa de interesses econômicos ou na direção da defesa de uma identidade comunitária, duas maneiras de não se definir como um conjunto de cidadãos. Os grupos médios altos, que geralmente exercem um papel importante no funcionamento das instituições políticas, agem também como atores econômicos que se sentem ameaçados por demandas populares, ou como representantes de uma modernidade que, como os cidadãos gregos, rechaça os bárbaros e escravos que não podem participar na vida da cidade.

Esta dupla debilidade da democracia, ameaçada a partir de cima e a partir de baixo, obriga-nos a reconsiderar o tema do espaço político, que até aqui foi tratado de modo muito abstrato, e a focalizar diretamente as relações entre a democracia e a consciência nacional. Mais adiante, examinaremos a relação entre democracia e Estado, mas, neste ponto, trata-se de algo diferente. A experiência européia demonstra que a invenção da democracia moderna realizou-se conjuntamente à formação das nações e dos Estados nacionais. Os juristas ingleses e franceses dos séculos XIII e XIV, Machiavel e Jean Bodin, no período renascentista, plasmaram o conceito de *Estado de Direito* e de instituições. Contra o poder dos senhores feudais, impôs-se o reino da lei; não como formalização jurídica, porém mais propriamente como condição da ordem pública e da paz cívica. Os conflitos não podiam mais ser resolvidos de maneira privada, pela força, corrupção ou negociação; tinham que ser submetidos a instituições e normas políticas estabelecidas e mantidas pelo poder central. Além disso, a consciência nacional, que anima reações nacionalistas ou agressivas, constrói também um espaço político concreto de tal maneira que a nação define-se como a coletividade na qual se aplicam certas leis, aparecendo como a força integradora de tendências opostas: a busca de vantagens econômicas e políticas particulares e a defesa de uma identidade pessoal ou comunitária, tendências ambas debilitadoras da consciência de

cidadania. A importância do *tema nacional* na reconstrução democrática foi demonstrada pelo êxito político de Alfonsín na Argentina. Frente a um regime militar nacionalista e repressivo, Alfonsín não teria vencido como representante de um dos dois partidos tradicionais, o Partido Radical. A tendência à desorganização, ao enfrentamento entre todos os grupos de pressão, que se manifestava em virtude de uma forte inflação, podia tornar-se insuportável. Alfonsín superou-a e venceu porque identificou-se com a nação argentina, com a vontade difusa de restabelecer instituições, de eleger líderes que respeitem os direitos humanos e recriar uma consciência nacional. A enfermidade e a morte de Tancredo Neves, conquanto tenham impedido que assumisse o poder presidencial, identificaram-no de maneira dramática como a democracia. A imensa maioria dos brasileiros demonstrou, nesses dias tensos, a força de sua consciência nacional. O Brasil viveu como nação, da mesma maneira que a Grã-Bretanha no dia da morte de Churchill ou que a França, na de De Gaulle. A consciência nacional une a identidade e a tradição com a lei e a livre representação. A força da consciência nacional nos países latino-americanos não constitui um obstáculo à democratização, conquanto os governos autoritários hajam se apoiado no nacionalismo e inclusive agudizado artificialmente tensões internacionais. Ao contrário, a consciência nacional permite resistir à dupla tensão criada pela defesa comunitária dos de baixo e pelo individualismo econômico, especialmente forte entre os de cima.

O tema da cidadania está de certo modo relacionado com o da modernização, mas está muito mais diretamente relacionado com a questão da democracia. Alguns viram nesta idéia a ideologia das classes médias, dos grupos intermediários que não podem identificar-se nem com o espírito capitalista, nem com a defesa comunitária dos grupos mais excluídos. Com certa razão, porque tem sido forte, não apenas na América Latina, a tendência de uma apropriação privada do sistema político por parte das classes médias. Chegou-se mesmo a definir a classe média em termos do acesso de que dispõe ao poder político. Todavia, o que pode se transformar num perigo, debilitando um sistema democrático que perderia sua capacidade de integrar forças opostas, constitui também o apoio constante da democracia. A polarização econômica extrema produzida pela política econômica de muitos países e geralmente acentuada pela crise, cujo ônus foi transferido aos grupos de menor renda, representa uma forte ameaça para a democracia, a qual, de acordo com um pensamento de feição rousseauiano, supõe certa igualdade de rendimentos e homogeneidade de costumes.

A falta de consciência cívica dos grupos dirigentes, o consumo ostentatório, a imitação de modelos estrangeiros e mais concretamente a fuga de capitais, representam uma ameaça para a democracia que só pode ser superada através de um controle público dos capitais e de uma redistribuição equitativa da renda.. Não pode existir consciência de pertencer ao mesmo sistema político quando existem, entre a extrema pobreza e a extrema riqueza, diferenças que conseguem dividir a nação entre culturas cada vez mais diversas. É digno de nota, neste ponto, o caso chileno, pela importância do processo anterior de integração social e institucional desse país, no qual a oligarquia conservadora e liberal abriu-se aos pequenos proprietários rurais ou aos comerciantes radicais antes de que o Partido Radical se acercasse dos socialistas e se tornasse o eixo da Frente Popular de 1938. O regime militar e sua política econômica desintegraram o país, aumentaram as distâncias sociais, criaram uma real incomunicabilidade entre o *barrio alto* e as *poblaciones*, tendo possivelmente debilitado uma consciência nacional demasiadamente identificada com o militarismo e com uma confusa teoria da segurança nacional. A oposição, depois de poucos resultados na crítica direta da ditadura, teve de orientar-se para a idéia de reconciliação promovida pelo Cardeal Fresno, para apoiar-se na consciência de cidadania e de institucionalidade. Depois dos regimes autoritários, em pleno período de crise econômica, as bases da democracia são incertas. Por um lado, a consciência de cidadania com relação à institucionalidade e uma renovação da consciência nacional parecem ter progredido no continente, por razões que são bem analisadas na teoria da modernização: uma proporção crescente da população tem afinal de contas a capacidade de participar na vida pública e de defender seus interesses no sistema político, em vez de encerrar-se na defesa comunitária ou de entregar-se às leis do mercado internacional. Por outro lado, contudo, criou-se uma desorganização social profunda, expressão da crise insuperável de um modelo político baseado numa participação sócio-política avançada em relação ao crescimento econômico. Marcelo Cavarozzi analisa de maneira pessimista a sociedade argentina: "A sociedade argentina estava profundamente penetrada por valores e costumes antidemocráticos: o culto à destruição dos padrões de acordo implícito que contraditoriamente haviam sido gerados entre 1955 e 1966, a falta de tolerância com respeito às condutas e às idéias dissidentes, e o pensamento crítico e o desprezo pelo consenso" (M. Cavarozzi, 1983, p. 70). A decomposição do modelo nacional-popular e a perda de capacidade de integração do sistema político num período de crise econômica podem conduzir a um período de profunda crise política de ingovernabilidade e de formação de novos movimentos autoritários, civis ou militares. Todavia, podem provocar também um novo desenvolvimento das políticas "para dentro"

e, então, a consciência do perigo comum em que podem cair os cidadãos e uma sociedade incapazes de sair da crise financeira.

A separação entre Estado e sistema político

A vinculação entre democracia e consciência nacional, simbolizada pela Revolução Francesa, não pode ser entendida se a nação não aparece como um intermediário entre o sistema político, que não tem princípio interno de unidade para além de sua própria legitimidade, e o Estado que, por definição, é princípio de unidade. O Estado não pode ser identificado nem aos poderes públicos e às instituições, nem tampouco ao governo e ao poder executivo. O Estado representa e mantém a unidade da coletividade nacional: por um lado, do país frente ao exterior, aos outros Estados com os quais estabelece relações de paz e guerra; por outro lado, com relação ao passado e ao porvir da própria nação. Isto lhe impõe, em face da diversidade dos interesses sociais e das forças políticas, definir e manter princípios de unidade interna, em particular de paz e ordem. Na América Latina, como em outras partes do mundo, o Estado é antes de mais nada o agente principal da mudança histórica, da industrialização ou da desindustrialização, do crescimento ou da crise. É difícil, na América Latina, entender esta definição específica do Estado. O sistema político "clássico" nacional-popular mescla categorias sociais, políticas e estatais. O Estado aparece como outro nome do sistema político ou como o defensor de interesses sociais, oligárquicos ou populares. Na realidade, existem imensas diferenças entre os países da região com respeito ao papel do Estado. O Brasil recebeu de Portugal a tradição de um Estado intervencionista, mercantilista., substituindo-se a uma burguesia débil, havendo reforçado essa tradição através da necessidade de defender e afiançar a unidade nacional num país imenso e diversificado. O Chile tem também uma imagem forte do Estado, mas esta imagem, baseada nas recordações da Guerra do Pacífico, foi durante muito tempo ocultada pela imagem de um sistema político com grande capacidade de abertura e negociação. Fora desses casos, aos quais podem ser acrescentados Uruguai da primeira metade deste século e o Paraguai, existem países que identificam o Estado com o sistema político, situação que corresponde ao importante caso do México, à Venezuela contemporânea ou ao Peru da *convivencia*; bem como existem outros que identificam o Estado com atores sociais. Embora com formas bastante diferenciadas entre si, esta situação corresponde aos casos do Estado oligárquico colombiano e do Estado peronista argentino. Tal confusão quase constante dos três níveis de organização da vida social - sistema sócio-econômico, sistema político, Estado -, que dominou as sociedades latino-americanas a partir da Revolução Mexicana e da formação dos populismos depois da Primeira Guerra Mundial, limita a capacidade de ação autônoma dos atores sociais, mas também a democracia como espaço político específico. Existe permanentemente uma forte tendência para o corporativismo, para a integração direta de interesses sociais dentro do Estado, sem passar pelo sistema político. O Brasil e, mais ainda, o México constituem os casos mais importantes desta eliminação antidemocrática do sistema político por um Estado popular ou antipopular, que controla diretamente os grupos sociais organizados ou negocia com eles.

O caso da Colômbia é o oposto, o mesmo ocorrendo, embora por razões diferentes, com o caso do Uruguai. Em ambos os países, o sistema político chegou a dominar simultaneamente o Estado e os atores sociais. . Na Colômbia, depois da violência e do episódio Rojas Pinilla, os dois partidos tradicionais firmaram um acordo, em 1957, que permitiu a resistência à ofensiva da ANAPO, em 1970, e manteve o sistema democrático. Mas isso foi feito a um preço duplamente alto. Por um lado, a participação política é fraca, com 40 a 50 % de participação eleitoral e, mais importante, existe um significativo setor de exclusão ou de auto-exclusão, simbolizado pelas guerrilhas; por outro lado, a capacidade estatal do país é débil, o que cria um risco paralelo ao das guerrilhas, a autonomia do exército. O presidente Betancur, a partir de 1982, dedicou seus esforços ao fortalecimento do Estado para resistir à crise econômica e, ainda mais, para manter a unidade nacional ameaçada pelas guerrilhas, pela repressão militar e pelo narcotráfico. Os resultados de sua política foram, no entanto, limitados, como o demonstrou a violenta crise desencadeada pelo movimento M-19 e pelo exército, em novembro de 1985. O Uruguai seguiu uma trajetória oposta à dos países social-democratas europeus. Em vez de passar de um governo popular a um Estado intervencionista, o Uruguai passou do intervencionismo battlista - que construíra um Estado forte num país que, segundo Real de Azúa, tivera um poder estatal e uma consciência nacional muito limitados - para um sistema político que absorveu os atores sociais através de seu multipartidarismo disfarçado de bipartidarismo e de sua extensa rede de clubes. A crise estrutural da economia tirou a força desse sistema, ao passo que; no caso da Colômbia, um crescimento lento, mas

prudente, permitia manter uma continuidade institucional que constitui uma das exceções no continente.

A difícil e limitada autonomia do sistema político provém, na América Latina, da predominância dos problemas do desenvolvimento sobre os problemas do funcionamento de um tipo de sociedade. Onde quer que a vida política seja dominada por valores desenvolvimentistas, impõe-se o papel do Estado. E o século XX pode ser caracterizado, em nível mundial, como o século dos Estados desenvolvimentistas, em oposição ao que foi o século XIX, dominado pela dinâmica sócio-política interna (capitalistas e operários) da sociedade industrial dominante. Por isso, o século XIX foi o século da democracia, pelo menos nos centros do desenvolvimento capitalista, ao passo que o século XX foi um século antidemocrático, dominado pelos Estados modernizadores e autoritários, de tipo comunista ou nacionalista, e também pelos Estados comunitários e antimodernizadores, desde o tipo tanzânico até o iraniano. Os países latino-americanos participam neste movimento mundial de afirmação estatal, e o fazem com um grau geralmente baixo de mobilização social por parte do Estado, inclusive nacionalista militar e antipopular. Todavia, tendo alcançado um nível relativamente avançado de industrialização, depois de um longo período de substituição de importações e após a construção de uma indústria exportadora, estes países têm que se enfrentar com problemas sociais estruturais. A vida política contrapõe cada vez menos os agentes modernizadores a formas tradicionais de organização social e cultural, ao passo que, cada vez mais, as oposições significativas dão-se entre exportadores e partidários da ampliação do mercado interno, ou entre empresários e sindicatos. Isso não apenas aumenta a autonomia dos atores sociais, mas também a do sistema político em face do Estado.

É característica a transformação dos partidos políticos. Estes foram, de modo geral, movimentos que se preparavam para assumir o poder central, constituindo portanto uma mescla de movimentos sociais e de quase Estados. O PRI, a *Acción Democrática Venezolana*, o APRA peruano ou o Partido Liberal colombiano de López e Gaytán, assim como a *Democracia Cristiana* chilena ou o *Partido Justicialista* argentino, foram simultaneamente expressão do povo e instrumento de conquista e direção do Estado. Tratava-se, pois, de um tipo de partido diretamente oposto àquele que constitui a máquina eleitoral de gênero estadunidense. Contudo, observam-se a decadência desses partidos e a formação de partidos ou frentes políticas ao mesmo tempo independentes do Estado e dos atores sociais. Fernando Henrique Cardoso, falando de partido *omnibus* para caracterizar o PMDB brasileiro, definiu um tipo geral que se aplica também aos partidos uruguaios e colombianos, ao quase partido que é a *Alianza Democrática* chilena ou aos partidos venezuelanos instalados no sistema bipartidário AD-Copei. A vitória de Alan Garcia não representa exceção a esta tendência: o APRA peruano não conquistou a presidência da República; a vitória foi de Alan Garcia, e o APRA exerce uma influência limitada sobre o Estado. No México, a crise econômica postergou a grande transformação do sistema político preparada por Echeverría e López Portillo: a separação crescente entre o Estado e o PRI supõe a formação de grandes partidos de oposição, o que parece mais ao alcance da direita, com um PAN em expansão, do que da esquerda, decepcionada pelos limitados resultados conseguidos pelo PSUM.

Ao lado dos partidos, adquiriram importância crescente algumas instituições jurídicas, especialmente no período da queda dos regimes autoritários. Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais adquirem mais peso em um processo de volta à institucionalidade. No caso chileno, esta evolução para a autonomia do sistema político apoia-se simultaneamente numa antiga tradição legalista e numa desconfiança crescente de muitos intelectuais nas ideologias políticas, o que os conduz a valorizar e, às vezes, supervalorizar os processos propriamente institucionais.

Um princípio de igualdade

A democracia é mais do que instituições representativas, porque estas não têm força se não estiverem apoiadas num princípio ético que afirme a igualdade dos indivíduos, não obstante as óbvias diferenças econômicas e culturais que os separam. Este princípio de igualdade tem sido de dois tipos. Na Inglaterra e nos Estados Unidos, foi religioso. Os homens são iguais porque igualmente dependentes da graça e da vontade divina. Subestimação dos "méritos" que, por um aparente paradoxo, agiu como fator político e cultural favorável à formação de uma política democrática e de uma atividade econômica modernizante. Na França, o tema ético dominante foi a idéia rousseauiana do contrato social, quer dizer, de uma vontade social anterior à formação das instituições políticas. Na América Latina, o espírito republicano desenvolveu-se a partir de uma visão racionalista e liberal de tipo europeu e norte-americano: a cada um

segundo suas capacidades, o que permite combinar igualdade política com desigualdade social e econômica. Todavia, o aumento dos conflitos de interesses próprios das sociedades capitalistas retirou muito da eficiência que pudesse ter a referência ao direito natural e à igualdade jurídica das oportunidades. Em face dos regimes autoritários, foi mais propriamente o princípio religioso ou ético de igualdade que se revelou mais eficiente. A defesa dos direitos humanos, proclamada por muitos, mas organizada praticamente por indivíduos e instituições religiosas mais do que por qualquer outra categoria, transformou a Igreja Católica em um agente central de democratização, papel para o qual seu passado não parecia prepará-la. Este não é o único nem talvez o mais importante papel da Igreja que, em muitos países, prossegue organizando a religião popular e que, em todos, defende a subordinação da política à satisfação das necessidades fundamentais da pessoa humana, temas que não são, por si mesmos, diretamente democratizantes. Embora não o único, nem talvez o mais importante, como se afirmou, é conveniente ressaltar esse papel da Igreja porque, apesar de não ter um lugar central em sua ideologia, o tema corresponde a seu papel histórico mais importante. Muitos observadores chegaram inclusive a introduzir a idéia de que a Igreja, nos regimes antipopulares, constituiu um contra-sistema político, no qual o pároco e o bispo substituíram o deputado e o senador eliminados pela ditadura. A importância do papel da Igreja vem da vontade de limitar o poder do Estado. Que sua luta se apóie numa concepção mais frequentemente comunitária do que liberal é um fato que não lhe impede exercer um papel central na reorganização de um espaço político que supõe uma limitação do papel do Estado.

Autonomia dos atores sociais

Contra uma definição puramente institucional da democracia e sem cair em perigosas referências ideológicas à vontade popular ou às necessidades básicas, convém recordar que não podem existir instituições representativas se não existem anteriormente atores sociais representáveis. A democratização não pode representar a passagem do caos à lei ou da massa ao governo. Supõe a organização prévia de demandas sociais e a autonomia de ação de associações, sindicatos e outros grupos de interesses. Supõe também um debate aberto e livre neste nível pré-institucional que chamamos opinião pública. Se esta limita-se a um confronto de posições partidárias ou partidísticas, destrói-se um dos fundamentos mais importantes da democracia. A base das democracias européias e norte-americana foi, em uma situação de instituições representativas e de liberdade de expressão, a existência prévia de um conflito social, central na sociedade industrial, entre empresários e trabalhadores. A democracia foi forte porque teve que institucionalizar o conflito de classes da sociedade industrial. Quando se afastou desta função, encerrando-se num jogo político limitado e dedicando-se a debates ideológicos distantes das preocupações da maioria, a democracia debilitou-se. E esse debilitamento deixou muito espaço para movimentos antidemocráticos, tanto populares como oligárquicos. A fraqueza principal da democracia na América Latina foi e é a ausência da formação de atores sociais autônomos. Os partidos não podem ser representativos se os interesses sociais que devem representar não se organizam fora do seu controle direto (Venezuela ou Colômbia) ou do controle direto do Estado (Brasil ou México). A força da democracia chilena baseou-se, ao contrário, na existência de um movimento operário que, certamente, tinha orientações políticas fortes, mas que atuava mais como fonte de legitimidade para os partidos de esquerda do que como instrumento sindical de tal ou qual partido.

Esta dependência dos atores sociais, tanto empresariais como sindicalistas, explica-se, como se sabe, pela dominação geral do modelo nacional popular, no qual os movimentos sociais organizam-se mais em resposta a estímulos e iniciativas estatais do que se constituem numa base representável da vida social. Depois de meio século de industrialização, mas também de cinco anos de crise, aumenta ou diminui a autonomia dos atores sociais? A situação de crise produz na América Latina, como em qualquer parte do mundo, uma subordinação crescente da ação social à intervenção política. Paralelamente, o processo de queda da ditadura ou de abertura política deu uma prioridade absoluta aos partidos, a certas instituições e a personalidades identificadas com a institucionalidade e independentes de qualquer grupo de pressão, personagens eclesásticas ou intelectuais em particular. E isso se deu de tal maneira que, em 1985, os atores políticos dominam claramente sobre os atores sociais. O próprio êxito dos valores democráticos pode constituir uma fonte de debilitamento da democracia, fato que, depois de um curto período, já se torna bastante visível. O processo democrático desenvolve-se em muitos países sem referência aos problemas sociais mais urgentes. O resultado é que as expectativas depositadas nos novos governos democráticos vêm-se frustradas, o que restitui muita força a movimentos de tipo populista, a uma política de massa que é perigosa para a democracia. O caso de São

Paulo é de especial relevância aqui. Depois de uma eleição triunfal, o governo do PMDB decepcionou seus partidários em uma situação de grandes dificuldades econômicas, e isso explica em parte o triunfo inesperado de Jânio Quadros na eleição municipal de 15 de novembro de 1985 e a derrota do candidato do PMDB, Fernando Henrique Cardoso, ameaçado também, de outro lado, pelo progresso do PT. O êxito de partidos de esquerda como o PDT de Leonel Brizola, o novo partido socialista de Miguel Arraes, em Recife, o PT, indica a necessidade de uma revinculação entre demandas sociais e instituições políticas.

No Chile, o processo de democratização, obstaculizado pela resistência férrea do general Pinochet, encontra-se debilitado pela separação crescente entre os que dão prioridade ao processo institucional e os partidos ou grupos que querem expressar as demandas e frustrações populares. Na Argentina, pelo contrário, a crise do peronismo e a ausência de um grupo empresarial forte dão ao processo de democratização um espaço muito maior, o que permitiu que Alfonsín levasse a cabo um processo judicial contra os crimes mais visíveis do governo militar. Entretanto, esta situação só pode ser temporária, e seu custo político aumenta rapidamente. Numa situação de crise, existe o perigo permanente de que as demandas sociais de todas as origens se expressem fora do sistema institucional, o que constitui um risco maior para a democracia. Outro risco provém de uma crise nacional, como a que destruiu o sistema institucional francês de 1958. Um risco desse tipo parece pouco provável, salvo em países ameaçados pelas guerrilhas, como El Salvador ou Guatemala, onde o espaço democrático é débil e limitado entre uma direita militarizada defendendo interesses econômicos concentrados e movimentos de guerrilhas que se transformam em exércitos de libertação nacional.

Convém, assim, resistir à idéia demasiado atraente de uma autonomia crescente e quase natural dos atores da sociedade civil. É muito pouco provável que os países latino-americanos sigam, com um século de atraso, o caminho dos Estados Unidos. Existem também diferenças importantes relativamente aos modelos europeus, e expressões como neobismarckismo ou social-democratização, utilizadas no Brasil e em outros países, são mais metafóricas do que analiticamente exatas. Todavia, essa prudência não deve impedir de ver uma transformação profunda das situações latino-americanas. Foram dominadas por uma política nacional-popular de participação e, depois, por um *roll-back* antipopulista e antipopular dirigido por governos militares. A crise dos anos 80 assinala o esgotamento desses dois modelos, que têm em comum a definição da área política em termos de participação ou exclusão, quer dizer, de definição dos atores sociais e políticos em relação com o poder estatal. Em face da crise, pode ocorrer que se rompam tais políticas pró e antiparticipação e que não se encontre saída política, o que leva à ingovernabilidade de tipo boliviano em 1982-1985. Mas existe outra possibilidade: a substituição de uma política de participação por uma política de *representação*. Esta supõe a desvinculação dos elementos fundidos na unidade complexa do sistema nacional popular, a formação de um Estado mais estatal, de atores mais sociais, de um sistema político mais representativo. Frente a crises externas, a maioria dos países dá prioridade às negociações com o FMI, o Banco Mundial ou o Clube de Paris. As empresas parecem paralisadas por seu endividamento e os sindicatos não podem ter muita força numa situação de "austeridade", mas esta subordinação da política econômica e social à política financeira e monetária, por indispensável que seja durante um primeiro período, é tão insuficiente e perigosa como a política de estabilização dos países europeus depois dos choques do petróleo, do aumento da competição proveniente dos novos países industriais asiáticos e da descapitalização criada, pelas altas taxas de juros e pelo dinamismo da economia americana. Os países industrializados, tanto como os semi-industrializados, têm de devolver o mais depressa possível a prioridade à transformação da produção e à criação ou conquista de novos mercados. Isso supõe o afastamento de uma análise em termos de sistema, para colocar de novo a ênfase nos atores. Como se forma a capacidade empresarial? De que maneira podem ser construídas relações coletivas de trabalho que atuem como fator positivo de modernização e não como um jogo de soma zero? Como pode o Estado fomentar o desenvolvimento econômico, em vez de opor uma lógica burocrática ou clientelística às iniciativas dos atores sociais?

A América Latina sempre teve um *déficit de atores* sociais. A noção de *pueblo* ou povo definiu um tipo de participação político-social específica, mas também aproxima-se da noção de massa, isto é, da incapacidade de formação de atores sociais. Embora, na América Latina, não se esteja passando do povo e da oligarquia a uma classe capitalista e a uma classe operária, segundo um padrão que corresponde mais à Europa, aumenta a capacidade de ação dos atores sociais. E é possível afirmar que existem poucas possibilidades de sair da crise se esse aumento da capacidade de ação dos atores sociais não se confirmar. Na realidade, mais do que uma questão de saída líquida de capitais, a crise está ligada à decomposição de um sistema sócio-político, em sua dupla forma de políticas de

participação e de políticas de exclusão. Não a reconstrução do sistema anterior, mas a construção de outros sistemas sócio-políticos constitui uma condição indispensável para a saída da crise econômica.

René Mayorga identificou com muita profundidade as raízes da crise boliviana: "A sociedade boliviana foi até agora uma sociedade potencialmente cesarista, fragmentada em uma pluralidade de centros de poder de fato, sem possibilidade de articulação democrática, uma sociedade dominada por um sistema político pobre e incapaz de fazer a mediação entre as demandas sociais e um Estado suspenso num vazio de hegemonia" Os atores sociais têm uma "visão do poder como ocupação e controle de espaços sociais e geográficos" (René Mayorga, 1985). Esta indiferenciação entre área estatal, sistema político, atores sociais pode manter-se enquanto ficar no interior dos limites estreitos e da liderança de um Estado associado a parte das classes médias urbanas; mas torna-se destrutiva quando ocorre um nível mais alto de mobilização, de consumismo e de organização dos grupos de interesses. Uma cultura personalista, patrimonialista e clientelística une-se a uma dramatização ideológica, dos conflitos e debates. Tal decomposição do espaço público não é algo que corresponda apenas a um determinado país durante um período de crise aguda da economia. É algo que se percebe como ameaça em todos os países, inclusive México, Brasil e Argentina. A solução não pode ser a mesma para todos os países, mas em todos eles aumenta o grau de diferenciação entre Estado, sistema político e atores sociais. Ademais, como a renegociação da dívida externa obriga o Estado a concentrar-se mais em suas tarefas próprias, o problema prioritário é a autonomização crescente dos atores sociais e, como consequência direta de uma maior capacidade de iniciativa por parte deles, uma maior atividade da opinião pública, na formação da qual exercem um papel determinante os intelectuais e os profissionais dos meios de comunicação de massa.

É difícil afirmar que efetivamente aumente, numa situação de crise, esta capacidade de ação autônoma dos atores, mas existe uma forte consciência da necessidade desse aumento. Os observadores economistas emitem geralmente juízos dramáticos sobre a situação latino-americana e dão ênfase aos fatores de agravamento da crise. Aos sociólogos convém não propriamente opor um otimismo voluntarista a esse pessimismo fortemente argumentado, mas indicar que a condição principal de superação da crise não é de ordem econômica, porém de natureza sócio-política. A superioridade do Brasil decorre do fato de ser o país no qual formou-se mais claramente o triângulo modernizador constituído por um Estado desenvolvimentista, um capitalismo mais industrial que financeiro, e sindicatos mais orientados para a empresa do que para o Estado. Num espaço mais restrito, a Colômbia constituiu um sistema político de atores sociais que permite uma política de modernização, embora à custa da exclusão de amplos setores. O Estado mexicano está lutando, com grande clareza de metas, para libertar-se do papel totalizante que lhe foi atribuído pelo sistema político nacional, mas tem que agir lentamente, numa situação em que são grandes os riscos de desintegração social, política e econômica. Argentina e Peru encontram-se numa situação ainda mais difícil, na qual o Estado precisa utilizar sua influência para reconstituir atores sociais desintegrados. Na Venezuela, as dificuldades parecem menores, porém a forte vinculação entre o Estado da *Acción Democrática* e a *Confederación de los Trabajadores Venezolanos* não permite facilmente uma autonomia crescente dos componentes do sistema sócio-político.

Conclusão

Seria fácil definir uma política democrática se os quatro componentes principais da democracia, que acabamos de analisar, atuassem de maneira paralela e interdependente. A realidade é muito diferente: a construção de um espaço político conflita com a separação entre sociedade civil e Estado; por um lado, a ênfase é posta na integração, por outro, na diferenciação. Do mesmo modo, a subordinação das forças políticas aos atores sociais opõe-se à autonomia das instituições políticas e também aos princípios éticos de igualdade, os quais são universalistas, enquanto os interesses sociais são particularistas. Isso indica as deficiências de uma definição puramente interna da democracia. De fato, a força de um sistema democrático está em vincular a pluralidade e especificidade dos interesses sociais com a unidade e integração do Estado. Um país dominado pela multiplicidade dos grupos de interesses não pode funcionar democraticamente, salvo na situação extrema em que todos os interesses definem-se por conflitos institucionalizáveis, o que não é nunca completamente o caso nos países mais industrializados e culturalmente integrados. Na América Latina, a classe dominante interessa-se tanto pela reprodução de seus privilégios como por seu papel empresarial, ao passo que os movimentos populares são em grande parte defensivos e comunitários, de tal maneira que um enfrentamento direto conduziria inevitavelmente à ruptura do sistema democrático. O Estado, inversamente, afirma

com frequência sua ruptura com relação a esse sistema, quando lhe parece indispensável salvar a unidade nacional ou repelir movimentos populares. A democracia não pode triunfar por razões naturais ou jurídicas. Tem que demonstrar sua capacidade de combinar os interesses do Estado com os dos grupos sociais. Isso é mais fácil numa situação de crise, porque, nessa situação, as expectativas e as capacidades de pressão são baixas, enquanto que, paralelamente, o interesse superior do país aparece como mais dependente da solução da crise econômica do que de uma luta ideológica propriamente política. As possibilidades atuais da democracia aumentaram porque o Estado autoritário, depois de ter esmagado as organizações populares ou as guerrilhas, sente-se impotente em face da crise econômica, enquanto que, por outro lado, a própria situação debilita a capacidade de pressão dos grupos populares mais organizados, os sindicatos. Esta situação é certamente favorável à marginalização política, à saída de vários grupos do sistema político, mas praticamente nenhum tem capacidade para, fora dele, atacá-lo com eficiência. As guerrilhas colombianas vacilam entre a negociação e a confrontação e, no Chile, o Partido Comunista mantém, desde 1980, a estratégia de um pé dentro e um pé fora. Do mesmo modo, o PT brasileiro e a *Izquierda Unida* peruana apoiam-se em grupos comunitários, mas também participam no sistema institucional. Em suma, a situação de crise é mais favorável que desfavorável à democracia porque nem o Estado nem os atores sociais podem tomar a iniciativa, o que dá ao sistema político um papel central de intermediário, porque a negociação entre empresários e sindicatos é indispensável para lutar contra a inflação.

A democracia não pode ser reconstruída pela pura força de princípios jurídicos, e a rejeição dos regimes autoritários explica sua volta, mas não assegura sua permanência. O pensamento puramente institucional, tão na moda em vários países europeus, convém mal à situação latino-americana, na qual a democracia necessita demonstrar sua capacidade de representar mais interesses sociais do que o fazia antes, assim como precisa levar mais diretamente em conta os interesses básicos de países que se vêem ameaçados em sua existência nacional por uma crise econômica que é mais profunda do que a questão do serviço de uma dívida que obstaculiza a necessária reativação. Em termos mais concretos, os países latino-americanos não podem nem seguir uma política dominada pelo peso da dívida pública, nem responder rapidamente ao problema da pobreza que se tornou mais amplo e mais grave. Esta dupla impossibilidade torna indispensável a democracia, isto é, a negociação entre interesses específicos e limitações externas, e a busca de pactos ou compromissos sociais que permitam negociar com o sistema financeiro internacional. A democracia resiste menos por sua força própria do que pela impossibilidade tanto de programas populistas como de estratégias monetaristas.

Observação: Este texto foi recebido para publicação em dezembro de 1985.

Tradução do original em espanhol: André Villalobos.

Bibliografía

CAVAROZZI, Marcelo. *Autoritarismo y Democracia*, Buenos Aires, Centro Editorial de América Latina, 1983.

MAYORGA, René. *Movimiento Social y Sistema Político. La crisis del sistema democrático y la COB*, La Paz, mimeo, 1985.

REAL de AZÚA, C. "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy". *Uruguay Hoy*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971.