

DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA AVANÇOS E DIFICULDADES

António Raimundo

FRANCES HAGOPIAN,
e P. SCOTT

MAINWARING (eds.)

**The Third Wave
of Democratization
in Latin America.
Advances and
Setbacks**

Cambridge,
Cambridge University Press,
2005, 432 páginas

No seu famoso livro *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, publicado em 1991, Samuel Huntington aborda a vaga mundial de democratização que se estendeu a vários países a partir de 1974. A Revolução dos Cravos, que põe termo à longa ditadura portuguesa, aparece como o ponto de partida de um ciclo de transições democráticas em mais de 30 países, espalhados pelo Sul da Europa, América Latina e Ásia. De acordo com Huntington, as outras duas vagas de democratização terão ocorrido entre 1828-1926 e entre 1943-1962, ambas seguidas de retrocessos. Foi, justamente, com base nesta periodização que Frances Hagopian e Scott Mainwaring, dois professores da Universidade de Notre Dame (EUA), organizaram um volume colectivo visando analisar a «Terceira Vaga» de democratização à escala da América Latina.

AVANÇO, APESAR DE TUDO...

Nas últimas três décadas a situação política na América Latina alterou-se profundamente. A vaga de democratização que atingiu a região a partir de 1978 fez com que os regimes autoritários passassem de

regra a excepção. Enquanto que até essa data as ditaduras foram predominantes, por volta de 1990 praticamente todos os Governos da região tinham disputado eleições livres e democráticas. Nunca antes na América Latina a democracia fora tão ampla e duradoura como a partir de 1978. Este resultado ganha especial relevo ao ter-se em conta que democracias de massa têm vindo a germinar onde antes, repetidamente, falharam democracias elitistas. Para além disso, regimes democráticos e semi-democráticos têm sobrevivido em muitos países da região, apesar do fraco desempenho socioeconómico e da longa tradição autoritária. Tal proeza tem surpreendido muitos observadores e estudiosos. Mas nem tudo tem corrido bem. Durante a década de 1990, não obstante alguns avanços em vários países, nomeadamente no México, o processo de democratização sofreu contrariedades na região andina e manteve-se truncado noutras partes do subcontinente. Num quadro marcado pelo fraco crescimento económico, aumento da criminalidade em vários países, frágil desempenho da maioria dos regimes face às necessidades dos cidadãos, a satisfação

com a democracia diminuiu, abrindo as portas a populistas anti-sistema com atitudes ambíguas em relação à democracia. Apesar de tudo, em meados de 2004 (altura em que o livro foi escrito) a região apenas contava dois regimes abertamente autoritários: Cuba e Haiti.

Face a este pano de fundo, *The Third Wave of Democratization in Latin America* propõe-se, de forma primordial, explicar a profunda transformação política verificada na região após 1978, bem como as razões pelas quais alguns países progrediram no seu processo de democratização enquanto outros sofreram reveses. Tal como é sublinhado pelos autores, contrariamente à maioria da literatura recente sobre este tema, a análise do livro centra-se não apenas nas deficiências dos regimes da região mas também na importante transformação democrática verificada. Tendência tanto mais relevante que, pela sua dimensão e durabilidade, não poderia continuar a considerar-se como «uma mera oscilação do pêndulo». O argumento central apresentado é o seguinte: os factores que permitem o aparecimento e sobrevivência da democracia não garantem a sua solidez, daí que para além de condicionantes estruturais e do desempenho dos regimes seja necessário atender à natureza e à qualidade da representação política.

O volume está estruturado em duas partes, metodologicamente complementares: a primeira aborda as tendências e as causas de democratização da região em geral; a segunda centra-se nas especificidades de cada país. Esta última parte comporta nove capítulos sobre diferentes países – escolhidos pela sua relevância heurística – agru-

pados em três conjuntos. O primeiro conjunto engloba países grandes, com um passado essencialmente autoritário antes da transição democrática: Argentina (1983), Brasil (1985) e México (inicia a sua democratização na década de 1980). O segundo aborda a emergência de regimes democráticos ou semidemocráticos em países com um passado profundamente autoritário e apresentando condições económicas e sociais adversas: Bolívia (1982), El Salvador (1985) e Guatemala (1986). Finalmente, o terceiro conjunto analisa casos de erosão (Colômbia e Venezuela desde o início da década de 1990) e de quebra do regime democrático (Peru em 1992). A fim de avaliar tendências, são utilizados dados quantitativos e uma escala que, de acordo com critérios precisos, diferencia entre Governos democráticos, semidemocráticos e autoritários, durante o período de 1945-2003. A definição adoptada de «vaga» permite identificar dois grandes períodos de democratização na América Latina: 1956-1962 e 1978-1992 – este último período correspondendo à «Terceira Vaga» de Huntington. Quer pela sua duração, número de países envolvidos e grau de consolidação, a vaga de democratização de 1978 surge como um caso único na história da América Latina.

A IMPORTÂNCIA DOS FACTORES POLÍTICOS

O apoio internacional à democracia, a mudança de valores da elite e da esquerda latino-americanas, a quebra da aliança entre civis e militares, a redução da margem de manobra para políticas redistributivas decorrente da aplicação de políticas económicas neoliberais e a reforma

das instituições políticas, foram factores que contribuíram de forma significativa para a profunda transformação política verificada na América Latina pós-1978. Com efeito, a mudança na política externa norte-americana, deixando de apoiar ditaduras amigáveis e passando a insistir em critérios democráticos, bem como o papel desempenhado pela Organização dos Estados Americanos e pelo Mercosul ao exigirem dos seus membros a condição democrática, tiveram grande importância nesse sentido. Por outro lado, a transformação das mentalidades a nível regional, ligada ao colapso do comunismo na Europa, à mudança cultural no seio da Igreja Católica, bem como à propagação de programas neoliberais, agiu no sentido de uma diminuição da polarização política, atenuando os conflitos e favorecendo um maior apreço pela democracia, tanto por parte da esquerda como por parte da elite latino-americanas. Estas transformações, por sua vez, tiveram reflexo numa importante mudança em relação ao passado: a retirada dos militares. A elite civil deixa de procurar a sua protecção junto dos militares e passa a apostar nos processos eleitorais. Finalmente, uma maior determinação em relação ao bom funcionamento das instituições políticas permitiu a introdução de importantes reformas nalguns países. Com a identificação destes factores, os autores do livro realçam a importância das variáveis políticas, bem como a existência de tendências e de efeitos políticos à escala regional. Como explicar, então, o impasse na vaga de democratização verificado a partir de 1992? Neste caso as respostas seriam mais

complicadas. Com base nas tendências regionais, são adiantadas as seguintes explicações: i) apesar dos actores internacionais terem desenvolvido alguns mecanismos de escrutínio da democracia, estes revelam-se ineficazes em matéria de qualidade democrática; ii) o fraco crescimento económico condicionou as transformações estruturais que poderiam ter favorecido a democracia; iii) o frágil desempenho em matéria económica, social e de segurança da maioria dos Governos latino-americanos agravou os problemas de legitimidade democrática, favorecendo o aparecimento de presidentes antipartidários. Embora exista uma relação entre as falhas no desempenho dos Governos e a quebra de confiança na democracia por parte dos cidadãos, de acordo com os autores tal relação não é linear. A partir dos resultados dos estudos de caso, chega-se à conclusão que, nos diferentes países, existem níveis diferenciados de transigência face à estagnação económica e ao declínio do desempenho público. Assim, a título de exemplo, apesar dos níveis de desemprego na Argentina e no Uruguai, durante a década de 1990, terem estado tão altos como sensivelmente em todo o resto do subcontinente, tal facto não teria afectado particularmente a democracia nesses dois países. Nesse caso, qual é o elo de ligação entre democracias saudáveis e desempenhos governamentais deficientes? A resposta estaria na natureza e na qualidade da representação política, especificamente nos laços entre cidadãos, organizações cívicas e partidos políticos. Nos países onde existem instituições de representação política sólidas, onde os diferentes canais de

participação interagem, a democracia mantém-se mais firme perante as dificuldades. Nos casos onde não existem ou funcionam mal, ou ainda quando a sociedade civil é forte mas as instituições políticas frágeis, líderes anti-sistema podem mais facilmente mobilizar apoios, tornando o futuro mais incerto. Numa era de democracia de massas, os autores sublinham, desta forma, a importância acrescida das expectativas, da participação e da representação política dos cidadãos no processo de estabilização da democracia.

No conjunto da obra são avançados argumentos teóricos sobre a democracia, minimizando as variáveis estruturais e realçando a importância central de factores políticos e organizativos. Ao defender que a democracia pode resistir à pobreza, à desigualdade e ao mau desempenho económico, bem como não subsistir em condições estruturais favoráveis, os autores questionam certas explicações teóricas. É o caso, por exemplo, da teoria da modernização, para a qual um regime democrático tem mais possibilidades de surgir e de perdurar em países com um nível de desenvolvimento mais avançado. Por outro lado, são sancionadas perspectivas para as quais as atitudes em relação à democracia, o tipo

de liderança, o funcionamento das instituições políticas ou a estratégia dos líderes partidários, são aspectos a valorizar de forma primordial. Para além disso, ao defender que as razões que permitem a emergência e a continuidade da democracia não garantem a sua qualidade, é feita uma diferenciação entre as causas de durabilidade e as causas de solidez dos regimes. Enquanto que as primeiras teriam mais a ver com o contexto político internacional e a atitude das elites em relação à democracia, a solidez dos regimes seria mais facilmente explicável pela combinação de factores estruturais, desempenho dos regimes e pela atitude política das massas e dos seus representantes institucionais. Este contributo para a discussão teórica sobre a democracia, designadamente ao sublinhar as especificidades da região latino-americana, é justamente um dos pontos fortes do livro. Não menos relevante é a riqueza empírica dos estudos de caso apresentados, bem como a profundidade da sua análise. Com uma actualidade recheada de referências ao tema, *The Third Wave of Democratization in Latin America* é uma leitura que certamente se recomenda, especialmente aos que queiram ir um pouco mais além... **Rd**