

DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: *dilemmas*

Albert Hirschman

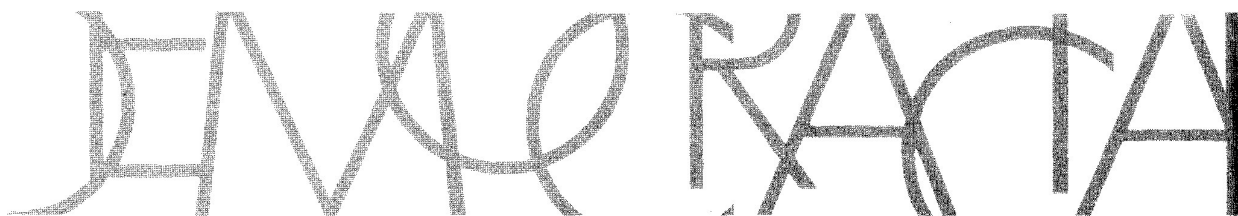
Tradução de Kevin Mundy e Paulo Lopes

Com certeza, qualquer reflexão séria a respeito das possibilidades de se consolidar a democracia na América Latina deve partir do pessimismo¹. A razão principal disso é simplesmente o fato de que o desempenho histórico dos regimes em questão foi tão pouco promissor. Nesse sentido, não são necessariamente animadores nem a desintegração recente dos regimes autoritários na Argentina, no Brasil e no Uruguai, que pareciam bem entrincheirados, nem o aparente vigor das novas correntes democráticas nesses países. Parece que a característica onipresente de *qualquer* regime político nos países mais desenvolvidos da América Latina é a instabilidade, e que esta afeta até mesmo as formas políticas autoritárias.

Não nos adiantará muito procurar a causa fundamental dessa instabilidade. Sua força e duração sugerem que é produzida por uma ampla gama de fatores convergentes e inter-relacionados, desde as estruturas culturais e sociais até a vulnerabilidade econômica. Seria igualmente fútil ditar "pré-condições" para a consolidação da democracia: serviria apenas para esboçar um esquema inteiramente utópico que visasse à modificação de tudo aquilo que sempre caracterizou a realidade latino-americana, e equivaleria, portanto, a querer dissolver essa realidade, como que num passe de mágica.

Uma maneira particularmente perniciososa de se pensar a consolidação da democracia — uma maneira que tende a contribuir para sua desconsolidação, e

¹ Este artigo foi escrito como contribuição a uma reunião de cientistas sociais da América Latina e dos Estados Unidos, realizada em São Paulo em dezembro de 1985, para examinar os problemas da consolidação democrática na América Latina. A reunião foi organizada por Guillermo O'Donnell, cientista político argentino, com apoio do Helen Kellogg Institute of International Studies at the University of Notre Dame, do CEBRAP e da Fundação Ford.



que já o fez no passado — consiste em estipular condições rígidas que precisam ser cumpridas para que a democracia tenha êxito, tais como: é preciso retomar o crescimento econômico dinâmico; é preciso melhorar a distribuição de renda; deve-se reafirmar a autonomia nacional; os partidos políticos têm de demonstrar espírito cooperativo; é preciso que a imprensa e os outros meios de comunicação sejam responsáveis; as relações cotidianas entre as pessoas devem ser reestruturadas etc. Defendo a idéia de que é muito mais construtivo refletir a respeito das maneiras pelas quais a democracia pode sobreviver e se fortalecer, não só em face de, como apesar de, várias situações adversas persistentes ou emergentes nos campos mencionados.

A inferência que se deve fazer a partir de tudo isso contrapõe-se a muitas tendências no pensamento dos cientistas sociais; em vez de procurar as condições necessárias e suficientes para a mudança, precisamos nos educar para ficar atentos a viradas históricas inesperadas, constelações raras de eventos favoráveis, caminhos estreitos, avanços parciais aos quais talvez se sigam outros, e assim por diante. Temos que pensar no possível, em vez do provável.

Seguem abaixo três maneiras pelas quais podemos nos educar a pensar sobre esses assuntos:

a) Talvez seja útil vislumbrar a possibilidade de uma disjunção entre condições políticas e econômicas que sejam concebidas como ligadas de modo indissolúvel². Desde a destruição das democracias frágeis de Weimar e da República Espanhola nos anos 30, tornou-se axiomático afirmar que o comprometimento da saúde econômica é fatal para uma democracia nascente. As experiências mais recentes, no entanto, demonstram que a conexão é muito menos estreita em outros tempos históricos. Os regimes democráticos novos na Espanha e em Portugal navegaram bastante bem até agora em meio às perturbações econômicas graves

que se seguiram ao segundo choque do petróleo, em 1978, e à recessão mundial, entre 1981 e 1983. A recessão foi particularmente aguda no Brasil, onde produziu níveis inéditos de desemprego industrial numa sociedade que não possui nenhuma proteção contra esse mal. Todavia, a abertura política iniciada sob o regime militar em 1974 prosseguiu sem perturbações, seguida pela atual fase de "democratização", com o fim da censura e a devolução gradual do poder político a entidades e representantes eleitos. O passo final desse longo processo terá a eleição de um presidente pelo voto popular pela primeira vez em mais de 20 anos — mas a data desse evento ainda não foi marcada.

b) É necessário até conceber a possibilidade de avançar segundo um padrão que chamei anteriormente de "velejar contra o vento"³. Dada a existência de duas metas altamente desejáveis, como a de uma sociedade com instituições democráticas consolidadas e a de uma economia mais próspera, onde a riqueza seja repartida de modo mais equitativo, é concebível que uma determinada sociedade somente possa, em certos momentos, deslocar-se numa dessas direções desejáveis à custa de perder terreno na outra. Desde que o movimento se inverta mais tarde, é possível realizar progressos em ambas as direções, mas num dado momento só se pode obter progresso numa direção à custa de um retrocesso na outra.

c) Na verdade, não creio que a situação esteja tão repleta de dilemas. Embora todas as coisas boas nem sempre surjam em conjunto, parece pouco razoável afirmar que isso não acontece nunca. É certeza, além disso, que um país que está vivendo o nascimento ou renascimento da democracia deverá descobrir que, dentre as muitas outras mudanças concebíveis que são desejáveis *per se* e que serviriam para reforçar a democracia, algumas estão mais perto de serem alcançadas do que outras. Trata-se, portanto, de

³ Veja meu ensaio, "A Dissenter's Confession: Revisiting *The Strategy of Economic Development*", in G.M. Meier e D. Seers (eds.), *Pioneers in Development* (Oxford University Press, 1984).

² O conceito de disjunção vem de Daniel Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism* (Basic Books, 1976).

AMOR À INCERTEZA

estar atento para tais diferenças (em vez de agarrar-se a noções preconcebidas sobre prioridades) e de perseguir com vigor redobrado aquelas oportunidades que porventura se apresentarem. Assim, na esteira dos regimes repressivos do passado recente, existe agora uma reação contra as formas políticas autoritárias e um desejo de maior participação, ambos fortes e bastante disseminados. Além disso, na Argentina, no Uruguai e no Brasil surgiram muitas formas novas de mobilização e militância, desde os grupos que reivindicam o respeito aos direitos humanos na Argentina até as Comunidades Eclesiais de Base no Brasil. Nesse ambiente, talvez haja um clima favorável para a introdução dos valores democráticos da tolerância e da abertura ao debate, não apenas no processo político mas também nos padrões cotidianos de comportamento dos grupos e dos indivíduos⁴.

Esta talvez seja, portanto, uma hora propícia para refletir sobre a natureza dos valores cuja difusão na sociedade é importante para o futuro da democracia. Quero chamar a atenção rapidamente para duas contribuições recentes nesse campo, contribuições que vejo como complementares. Adam Przeworski, cientista político da Universidade de Chicago, observa no seu trabalho "Ama a incerteza e serás democrático" (*Novos Estudos CEBRAP*, julho de 1984) que uma das diferenças básicas entre a democracia e o autoritarismo é que, na primeira, a incerteza quanto à trajetória futura das decisões governamentais é uma característica marcante do regime, já que essa trajetória depende do resultado incerto das eleições populares.

Num regime autoritário, também não há certeza absoluta quanto aos rumos do processo decisório, mas há muito mais segurança quanto aos tipos de política e aos rumos que nunca serão seguidos. Assim, a aceitação por parte de cada um de ver seu próprio programa realizado é uma virtude democrática essencial: te-

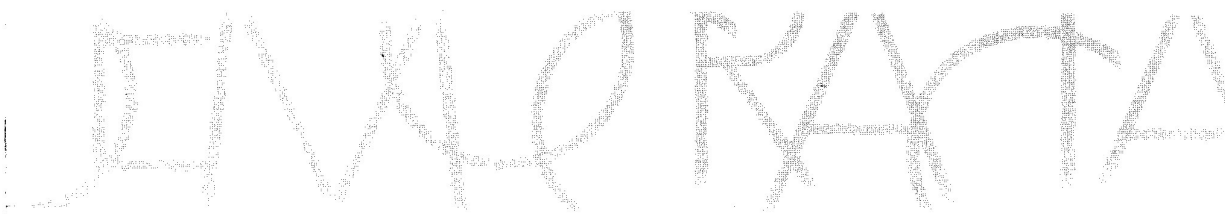
nho a obrigação de valorizar a democracia mais do que a realização de reformas e programas específicos, mesmo que os julgue fundamentais para o progresso, seja democrático, econômico, ou o que for.

Em quais circunstâncias essa virtude democrática, esse "amor à incerteza", poderá vir a existir? Uma condição mínima é que os cidadãos adquiram um certo grau de paciência. Suponhamos que haja dois partidos, e que os dois tenham firmado posições muito diferentes quanto a todas as questões em debate. Se se quiser manter a democracia após uma eleição, o partido derrotado terá que estar disposto a esperar até a próxima eleição, ao invés de conspirar com vistas a um golpe de Estado, um movimento guerrilheiro ou uma revolução. Com essa ressalva, a sociedade poderia ter uma experiência democrática enquanto permanecesse dividida em dois ou mais campos antagônicos, e sem que ninguém mudasse suas opiniões⁵. Os princípios que os atores defendem podem lhes dar a possibilidade — ou pelo menos eles acreditam firmemente nisso — de manter posições plenamente articuladas quanto a todas as questões, presentes e até futuras, relacionadas com as políticas a serem adotadas. E tais posições podem ser externas e anteriores a qualquer deliberação em comum, campanha eleitoral ou processo decisório para elaboração de políticas. Tem-se a impressão, todavia, que uma sociedade em que os ativismos tenham tanta certeza do que pensam e sejam tão imunes aos argumentos dos outros talvez tivesse dificuldades em subordinar-se ao processo democrático. Por essa razão, as chances de sobrevivência da democracia serão melhoradas se se cumprirem condições mais exigentes do que o simples aumento da paciência.

De acordo com Bernard Manin, teórico político francês, um processo político genuinamente democrático implica que muitas das pessoas que dele participam têm apenas opiniões iniciais imprecisas e

⁴ Veja dois trabalhos recentes sobre o assunto por Guillermo O'Donnell: "Democracia en la Argentina: micro y macro", e "Y a mí, que me importa? Sociabilidad y autoritarismo en Argentina y Brasil", *Working Papers* n.ºs 2 e 9 (dezembro de 1983 e janeiro de 1984), Kellogg Institute, University of Notre Dame.

⁵ Esse tipo de democracia é batizado apropriadamente de "democracia de adversários" por Jane J. Mansbridge em seu livro *Beyond Adversary Democracy* (Basic Books, 1980; University of Chicago Press, 1980).



um tanto incertas sobre vários aspectos das políticas públicas⁶. Não obstante o ar de certeza com que os candidatos a cargos eletivos anunciam seus pontos de vista, as posições plenamente desenvolvidas de muitos eleitores e *policy makers* vão emergindo à medida que as questões em debate são discutidas e submetidas a deliberações prolongadas, como parte dos processos eleitorais e legislativos. Uma das funções primordiais desses debates é desenvolver informações novas, além de argumentos novos. Em consequência disso, as posições finais podem ficar bastante distantes daquelas assumidas no início — e não apenas como resultado de acomodações políticas com as forças adversárias.

Assim, à aceitação de incerteza quanto aos resultados proposta por Przeworski, Manin acrescenta, como característica da democracia, um grau de incerteza por parte dos cidadãos quanto ao rumo a ser tomado, ou pelo menos quanto à validade de suas opiniões iniciais sobre vários assuntos. Essa incerteza seria resolvida apenas no decorrer das deliberações conduzidas em vários foros democráticos.

Para Manin, essa incerteza, essa falta de compromisso com uma posição *a priori* e inflexível, e a deliberação resultante quanto ao rumo correto a tomar, são substitutos da exigência utópica, expressa por Rousseau e seus seguidores, de que só a unanimidade da vontade popular pode estabelecer a legitimidade da forma democrática de governo. Manin vê então a incerteza e o processo deliberativo subsequente mais como um ideal a ser almejado do que como exigência rígida para se alcançar uma sociedade democrática.

Essa análise é instrutiva para as nossas finalidades. Faz com que percebamos que a total ausência desse tipo de incerteza, a falta de abertura para as informações novas e para as opiniões dos outros são um perigo real para o funcionamento da sociedade democrática. Muitas culturas — inclusive a maioria

das culturas latino-americanas de que tenho conhecimento — dão um valor considerável ao desenvolvimento de opiniões bem definidas sobre quase tudo desde o começo e à capacidade de ser vencedor numa discussão, em vez de escutar e descobrir que, às vezes, é possível aprender alguma coisa com os outros. Nessa medida, tais culturas estão basicamente predispostas a fazer política de modo autoritário e não democrático.

Pode-se colocar a questão do seguinte modo: se se quiser que um regime autoritário tenha qualquer chance de sobreviver, seus cidadãos terão que aceitar a incerteza quanto aos rumos futuros, referida por Przeworski, e terão que adquirir um certo grau de paciência. Além disso, para consolidar-se, o regime precisa de uma dose da incerteza de Manin — a consciência dos cidadãos de que, antes da realização de um debate democrático, estão um tanto hesitantes quanto às soluções corretas aos problemas atuais, e que é assim que deveriam estar. A cultura predominante pode contrastar fortemente com ambas essas incertezas, mas sobretudo a de Manin. Os regimes autoritários recentes na Argentina, Brasil e Uruguai podem ser entendidos como fruto de situações políticas em que ambas as incertezas estavam totalmente ausentes das mentes dos atores políticos principais. A atual onda de repulsa a esses regimes pode implicar um questionamento desses hábitos mentais, por mais arraigados que estivessem anteriormente.

Tomar consciência de uma dissonância importante entre uma cultura predominante e os tipos de atitude necessários para uma democracia constitui um passo rumo à direção dessa dissonância. Providencialmente, e de modo não marxista, refinar nossa interpretação do mundo significa, neste caso, começar a mudá-lo.

Novos Estudos CEBRAP, São Paulo
n.º 15, pp. 85-88, jul. 86

Albert Hirschman é membro do Institute of Advanced Studies, Princeton University, EUA.

⁶ "Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie de la délibération politique". *Le Débat*, n.º 22 (janeiro de 1985); a ser publicado em inglês em *Political Theory*.