

# BJIR

## Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 9 | edição nº 3 | 2020

*Modelos de Democracia e a  
Experiência Latino-Americana*

Marcelo Fernandes de Oliveira

 Igepri  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 unesp  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## MODELOS DE DEMOCRACIA E A EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA

*Marcelo Fernandes de Oliveira<sup>1</sup>*

---

**Resumo:** O objetivo desse artigo é demonstrar a inviabilidade do uso dos modelos clássicos de democracia propostos pelas correntes teóricas da transitologia e da consolidologia para a análise da democracia contemporânea na América Latina. Em seguida, apontamos a construção e o design institucional das prováveis novas formas democráticas na região que vem sendo consolidadas no bojo da emergência de novos líderes carismáticos. Buscamos ainda demonstrar como essas novas experiências, frequentemente denominada na literatura como “neopopulistas”, estão contribuindo à construção de novas práticas democráticas que parecem ser mais adequadas ao exercício do poder nas condições sociais e econômicas de vulnerabilidade da maioria da população latino-americana, mas distanciam-se consideravelmente do conceito clássico e das práticas da Democracia no mundo ocidental. Por fim, apresentamos uma série de indagações sobre o futuro do regime democrático na América Latina à luz das experiências em curso.

**Palavras-chaves:** Modelos de Democracia; Crítica à Teoria da Transição e Consolidação da Democracia; América Latina; Vulnerabilidade Social; e “Neopopulismo”.

### MODELS OF DEMOCRACY AND THE LATIN AMERICAN EXPERIENCE

**Abstract:** The objective of this article is to demonstrate the impossibility of using the classic models of democracy proposed by the theoretical currents of transitology and consolidation for the analysis of contemporary democracy in Latin America. Next, we point out the construction and institutional design of the likely new democratic forms in the region that have been consolidated in the wake of the emergence of new charismatic leaders. We also seek to demonstrate how these new experiences, often called “neopopulist” in the literature, are contributing to the construction of new democratic practices that seem to be more adequate to the exercise of power in the social and economic conditions of vulnerability of the majority of the Latin American population, but departs considerably from the classical concept and practices of Democracy in the western world. Finally, we present a series of questions about the future of the democratic regime in Latin America in the light of ongoing experiences.

**Key words:** Models of Democracy; Criticism of the theory of transition and consolidation of Democracy; Latin America; Social Vulnerability; and “Neopopulism”.

---

<sup>1</sup> É Livre Docente em Teoria das Relações Internacionais e Professor da UNESP – Campus de Marília. Email: [marcelo.fernandes@unesp.br](mailto:marcelo.fernandes@unesp.br)

## I. Introdução

Este artigo defende a hipótese de que o modelo dahlsiano não serve como parâmetro teórico para analisar a transição e consolidação da democracia na América Latina. O motivo central deve-se a alta taxa de vulnerabilidade social na região que impede a maioria da população de participar do jogo político na lógica da Poliarquia.

Como consequência, os países latino-americanos estão desenvolvendo um modelo particular de democracia delegativa. Nesta versão *soft* da democracia, o poder Executivo tem uma capacidade de ação superdimensionada, inclusive capturando também o poder de legislar.

A situação torna-se mais dramática conforme ocorre à emergência nos estados latino-americanos de atores políticos com pouca cultura democrática. Estes tendem a utilizar os super-poderes na democracia delegativa para aventuras “neopopulistas”, as quais, terminada o período do mandato, se não reeleitas, tendem a embalar discursos anti-sistêmicos que podem colocar em risco a própria democracia.

Para demonstrar nossa hipótese vamos, na seção 1, apresentar os modelos de transição e consolidação da democracia e avaliar sua utilidade à interpretação do cenário político em países pobres, tais como os latino-americanos. Na seção 2, vamos fazer à crítica a esses modelos e apresentar o modelo da democracia delegativa como mais próximo à análise da realidade da América Latina. Por fim, na seção 3, observamos a prática democrática na região e sugerimos que a partir dela está ocorrendo na região a emergência de políticos “neopopulistas” no poder. Muitos deles utilizam-se da própria democracia delegativa para solapar as estruturas dos frágeis arranjos institucionais democráticos. A ilustração do argumento é realizada a partir de análises breves da realidade na Venezuela, na Argentina, no Peru e no Brasil.

## II. Modelos de transição e consolidação da democracia em países pobres

A partir de uma análise prospectiva, procuramos nesta seção verificar a viabilidade ou não do uso dos modelos de democracia propostos pelas correntes teóricas da transitologia e da consolidologia à análise da democracia na América Latina. A literatura internacional selecionada apresenta cinco principais modelos de democracia.

O primeiro modelo é de Dahl. É considerado o modelo clássico a partir do qual os outros autores irão desenvolver os seus próprios, criticando-o e/ou complementando-o. Para Dahl, o processo de transição e consolidação de regimes não democráticos para democráticos consiste fundamentalmente na maximização de dois fatores: direito à competição (contestação pública); e maior participação (inclusão) dos cidadãos na vida pública. A maximização desses fatores conduz à dispersão do poder público entre diversos atores da sociedade, criando um regime poliárquico. Desse modo, Poliarquia seria o termo mais adequado para denominar as novas democracias (DAHL, 1997).

A maximização desses fatores depende da elevação do grau de pluralismo da sociedade que pode ser medido por meio de sete variáveis: 1) sequências históricas; 2) a ordem socioeconômica: concentração ou dispersão; 3) a ordem socioeconômica: nível de desenvolvimento; 4) igualdade e desigualdades; 5) subculturas, padrões de clivagens e eficácia governamental; 6) as crenças de ativistas políticos e; 7) controle externo.

Continuamente (variável 1), a sociedade deve se tornar, simultaneamente, mais competitiva e pacífica, elevando a igualdade (variável 4) e a garantia da representatividade de amplos grupos sociais, econômicos e políticos (variável 5). Por meio de políticas públicas adequadas, o governo deve proporcionar um elevado nível de desenvolvimento socioeconômico aos cidadãos (variável 3). A ordem socioeconômica deve ser descentralizada, sendo o acesso à violência e às sanções socioeconômicas negado tanto para o governo quanto para a oposição (variável 2) (DAHL, 1997).

As autoridades devem ser eleitas em pleitos livres e justos, onde o sufrágio seja inclusivo e haja o direito de concorrer a cargos eletivos com plena liberdade de expressão e associação e acesso a meios alternativos de informação. Dessa maneira, os ativistas políticos considerariam a futura democracia como amplamente legítima (variável 6). Por fim, o controle externo do processo de transição tende a impulsionar o Estado rumo à consolidação da Poliarquia (DAHL, 1997).

A soma dessas variáveis corresponde ao modelo de democracia ocidental, do qual os Estados Unidos seriam o exemplo. Para Dahl, esse modelo deveria ser disseminado, ao menos ideologicamente, e servir como guia para processos de transição e consolidação da democracia. A América Latina não deveria fugir dele. O objetivo seria alcançá-lo ao longo do tempo.

O segundo modelo de democracia é proposto por Schmitter (1993) e Schmitter e Karl (1993). O objetivo é identificar se os modelos de transição e consolidação da democracia, elaborados para explicar esses processos no Sul da Europa e na América Latina, poderiam ser

universalizados e, portanto, utilizados para explicar os movimentos de democratização no Leste da Europa.

A hipótese era que isso poderia ser feito desde que cada processo de transição e consolidação fosse considerado componente do movimento global de democratização iniciado na década de 1970. Desse modo, uma análise comparada deveria ser feita entre os processos do Sul e Leste da Europa e da América Latina para verificar a validade universal de algumas hipóteses e variáveis. Quatro variáveis são utilizadas para efeitos comparativos: 1) o ponto de partida; 2) a extensão do colapso do regime precedente; 3) o papel dos atores externos e; 4) a sequência dos processos de transformação.

Em relação à primeira variável, as diferenças fundamentais giram em torno da estrutura socioeconômica das regiões. Enquanto no Sul da Europa e América Latina havia emergentes nichos políticos pluralistas devido à promoção de uma sociedade de mercado, no Leste Europeu isso não ocorreu em razão da planificação econômica comunista. Nas primeiras regiões pôde emergir, mesmo sob regimes autoritários, partidos e associações de classe de democracias ocidentais, enquanto no Leste Europeu a organização política derivou-se de clivagens étnicas, locais e personalistas.

Com relação à segunda variável (extensão do colapso do regime precedente), os autores afirmam que no Sul da Europa e na América Latina a transição à democracia foi conduzida por partidos de centro ou de direita, identificados com os regimes antigos. Já no Leste Europeu, as bruscas mudanças impossibilitaram a manutenção dos antigos governantes no novo governo.

Sobre o papel dos atores externos, a influência foi reduzida no Sul da Europa e na América Latina. Já no Leste Europeu, às alterações nas relações comerciais e alianças internacionais, fruto da dissolução do Pacto de Varsóvia, proporcionaram aos atores externos a imposição de condicionalidades políticas e econômicas.

A quarta variável, à sequência dos processos de transformação, é tida como a que demonstra mais distinção entre as regiões. No Sul da Europa e América Latina a mudança do regime ocorreu paralelamente às profundas transformações estruturais nas áreas social, econômica, militar e administrativa, sendo muitas delas realizadas no regime autoritário. No Leste Europeu, além de bruscas, as mudanças foram simultâneas, suscitando dúvidas sobre o que deveria ou não ser executado à consolidação do novo regime, por exemplo, realizar eleições ou formar governos provisórios.

Como resultado dessa análise, Schmitter e Karl (1993) observaram que os processos de transição do Sul e do Leste da Europa e da América Latina podem ser analisados sob o

mesmo arcabouço teórico. No entanto, possuem reservas sobre se a consolidação democrática no Leste Europeu caminhará para uma democracia ocidental liberal, pois afirmam que o processo de transição tem influência na natureza da democracia a ser consolidada. Assim, as transições por revolução falham na consolidação da democracia ao não permitirem que o novo regime se torne competitivo.

Já as transições por pacto consolidam democracias que vão desde o modelo corporativista até o eleitoralista, passando por formas mistas como a alemã. As transições por imposição resultam em diferentes modelos de democracia populista. E as transições por reforma falham em consolidar regimes democráticos. Há ainda aqueles casos de transição que combinam a continuidade de elites com mobilização de massas, sendo de futuro totalmente incerto. Segundo os autores, na América Latina, os dois modelos preponderantes foram de transição por pacto e por imposição.

O terceiro modelo proposto por Linz e Stepan (1996) é o mais bem elaborado porque considera o maior número de variáveis em jogo (9): duas dependentes, duas macrovariáveis independentes e cinco independentes. Para esses autores é a articulação e a interação entre essas variáveis que determinará a profundidade da transição e consolidação democrática.

As variáveis dependentes referem-se à transição democrática completa e à democracia consolidada. A primeira está completa quando há consenso em torno das regras que influenciarão as eleições livres nas quais, por meio de voto popular, um governo ascende à direção do Estado com capacidade de impor novas políticas e sem dividir seu poder com outros organismos fora do seu núcleo fundamental (Executivo, Jurídico e Legislativo). Essa realidade é estabelecida quando, em termos comportamentais, nenhum ator nacional relevante atue objetivando o refluxo do Estado a um regime não democrático. Em termos constitucionais, quando majoritariamente as forças componentes do governo e da sociedade habituem-se às novas regras do jogo sancionadas pelo nascente processo democrático.

Cinco são as condições necessárias para manter a democracia consolidada (segunda variável): desenvolvimento de uma sociedade civil livre e ativa; existência de sociedade política relativamente autônoma e valorizada; pleno funcionamento do Estado de Direito; existência de burocracia estatal eficiente e; sociedade econômica institucionalizada. Essas condições devem estar entrelaçadas, sendo que nenhuma delas pode funcionar sem apoio das outras.

As duas macrovariáveis independentes são a estatalidade e o caráter do regime anteriormente existente. A estatalidade, isto é, a relação entre Estado, Nação e Democratização, refere-se à situação de profundas discordâncias e impasses sobre as

fronteiras territoriais e sobre quem deveria constituir a comunidade política, formando o *demos* (a população) ou *demosi* (populações) que terão o direito à cidadania do Estado-nação quando o regime não democrático se dissolver. Essa variável é de extrema importância, pois sem legitimidade no Estado não pode haver democracia. Isto implica que haja consenso entre os cidadãos sobre os procedimentos empregados para gerar um governo que possa exigir obediência e conduzir o Estado.

A segunda macrovariável independente trata do caráter do regime anteriormente existente. Nela, busca-se observar como suas características podem ou não facilitar o início da transição até a consolidação da democracia. Os autores sugerem que existem cinco tipos de regime - democrático, autoritário, totalitário, pós-totalitário e sultanístico - que divergem em quatro dimensões-chaves: pluralismo, ideologia, liderança e mobilização. Quanto mais um regime possibilitar a maximização e diversificação dessas quatro dimensões, mais se aproximará de uma democracia, enquanto o que menos possibilitar estará mais próximo do sultanismo. O regime autoritário é o que oferece melhores condições para a transição democrática, sendo o pós-totalitário o segundo melhor e o totalitário o terceiro.

Os autores consideram ainda outras cinco variáveis independentes importantes. Duas centradas nos atores (a base de liderança do regime anterior e a questão de quem dá início e quem controla a transição) e três centradas no contexto (influências internacionais, a economia política da legitimidade e da coerção e ambientes constituintes).

Tratando-se dos tipos de elite estatal do regime não democrático anterior, ou seja, da base de liderança, Linz e Stepan (1996) notificam a existência de quatro: a hierarquia militar; militares não hierárquicos; liderança civil e; liderança sultanística.

A hierarquia militar é própria de regimes autoritários e possui uma dupla característica que torna-se favorável à transição, mas limita a consolidação democrática: a instituição pode considerar altos os custos da sua manutenção no poder, podendo assim desencadear a transição. Porém, sua posição constante no aparelho estatal, com acesso a recursos repressivos, garante a ela um amplo espaço no novo regime democrático que lhe possibilita impor reservas de domínio.

Os militares não-hierárquicos representam um obstáculo menor. Entretanto, existe a possibilidade de que no momento de crise que desencadearia a transição, outro grupo possa apoiar um golpe para “organizá-la” à seu modo. No momento da consolidação, esse tipo de elite não impõe tantas reservas de domínio, inclusive possibilitam que atores do regime não democrático sejam julgados caso tenham violado normas hierárquicas.

A liderança civil facilita sempre. Até pelo fato de que podem ser eleitos no novo

regime, o que, geralmente, não ocorre com os outros tipos de elites. Porém, ela pode privilegiar grupos que as apóia nas eleições devido ao fato de deter o poder.

A liderança sultanística cria oportunidade à transição quando o regime entra em colapso por morte ou assassinato do líder e seus sucessores. Mas a consolidação democrática é difícil pelo fato da falta de oposição, o que pode levar a recomposição de uma nova liderança que inauguraria um novo regime não democrático.

Sobre a iniciativa da transição e de quem a inicia e a controla, há dois cenários distintos. O primeiro refere-se às transições iniciadas por colapso (revolta da sociedade civil, queda repentina do regime, revolução armada ou golpe liderado por militares não hierárquicos). Nesses casos, a tendência é o estabelecimento de governos provisórios que podem escolher o caminho das eleições ou das reformas drásticas. O governo provisório desempenha o papel neutro na condução das eleições, abrindo um caminho rápido e eficaz à transição e à consolidação da democracia. Porém, as eleições podem ser frequentemente adiadas, o que cria riscos.

O segundo cenário é aquele em que a transição é liderada pelo Estado ou iniciada e controlada pelo regime sem a existência de governo provisório. O sucesso da transição e da consolidação democrática dependerá da lealdade ou deslealdade desses atores à democracia. Lealdade verificada quando há ampla transferência de poder às novas instituições democráticas, sendo o oposto caracterizado por transferência desleal.

As variáveis identificadas ao contexto são três. A primeira é a influência internacional, exercida de três modos: pela política externa, pela *Zeitgeist* e pela difusão. Por meio da política externa, basicamente, um Estado democrático pode auxiliar ou mesmo derrubar um regime não democrático, desencadeando algum tipo de transição e consolidação que, a partir daí dependerá das forças internas do país. Por meio da *Zeitgeist* o espírito da época influencia o processo: caso o país seja constituinte de uma comunidade ideológica internacional na qual a democracia não possua adversários, as chances se elevam, sendo o contrário verdadeiro. Já pela difusão, quanto mais interligado for o país a outros com sucesso em processos de transição e consolidação democráticas, maiores serão as chances dele assumir a mesma rota.

A segunda variável é a economia política da legitimidade e da coerção. Ela procura auxiliar a entender como a eficácia socioeconômica de um regime pode ajudar na transição e na consolidação da democracia. Basicamente, um país que apresenta crescimento ao longo do tempo tem maiores chances de consolidar a democracia, pois existe a possibilidade de um novo programa socioeconômico ser implementado via escolha eleitoral em caso de crise. Em

caso de taxas de crescimento não satisfatórias, há a possibilidade de colapso do processo.

A terceira e última variável ligada ao contexto refere-se aos ambientes constituintes. O objetivo é compreender quais fórmulas constituintes são mais adequadas à promoção da transição e da consolidação. Há seis fórmulas para tanto. No caso da manutenção de constituições criadas por um regime não democrático, a transição só se complementarão quando forem removidas todas as reservas de domínios e empecilhos ao processo legislativo democrático. A manutenção de constituições teóricas pode barrar o processo de transição. A elaboração de uma constituição por um governo provisório com poderes não democráticos só garantirá o sucesso da transição se estes forem revogados logo após o início do período democrático. A adoção de uma constituição restritiva, pelo fato das forças não democráticas ainda serem poderosas, pode garantir a transição. Porém, também podem prejudicar a consolidação democrática. A restauração da constituição democrática que era vigente antes do golpe que acabou com a democracia, conduzindo a necessidade de uma transição e nova consolidação, é viável quando o país não sofreu grandes mutações no período do regime autoritário e a constituição não tenha tido papel no colapso da democracia. Um processo constituinte livre e consensual é a melhor alternativa, pois os representantes democraticamente eleitos elaboram uma nova constituição que consideram mais eficaz para a consolidação da democracia em sua comunidade política.

Em suma, para Linz e Stepan (1996), o modelo (ou via) ideal que facilitaria o processo de transição e consolidação da democracia está presente nos Estados em que não há o problema da Estatalidade, que possuam regime autoritário de liderança civil, influenciado por processos de difusão e com processo constituinte livre e consensual, pelo qual os representantes eleitos se reuniriam para elaborarem uma nova constituição.

O quarto modelo é proposto por O' Donnell. Ele segue uma sequência de fatos históricos até o estabelecimento da democracia em Estados autoritários. Apresenta ainda aspectos negativos e/ou positivos que poderão ocorrer durante esse processo, que é caracterizado por sete fases nem sempre possíveis de serem separadas e identificadas. São elas: 1) introduzindo a incerteza; 2) definindo conceitos e expondo premissas; 3) abrindo (e minando) regimes autoritários; 4) negociando (e renegociando) pactos; 5) ressuscitando a sociedade civil e reestruturando o espaço público; 6) convocando eleições (e provocando os partidos) e; 7) concluindo.

A primeira fase é o início do processo de transição à democracia. Nela, é fundamental identificar atores pró e contra a mudança de regime para compreender a relação de forças na sociedade. Isso porque o início de uma transição, que é considerado o momento em que os

detentores do poder passam a mudar as regras do regime para oferecer garantias aos direitos de indivíduos e grupos, coloca três possibilidades, as quais são defendidas por múltiplos atores: o regime se manterá com alguns aspectos de liberalização; caminhará na direção de uma profunda liberalização e, por conseguinte, sua democratização; ou seguirá a via do socialismo.

A escolha do caminho a ser trilhado dependerá do grau de abertura e definhamento do regime autoritário, definido basicamente pelo contexto interno do próprio regime quando ele passa a ter sua legitimidade contestada. A partir daí começam a surgir dois grupos: duros e brandos. Os duros buscam reforçar o regime, enquanto os brandos apostam em um processo de transição controlado, ameaçando retrocedê-lo a cada avanço substancial da oposição. Todavia, conforme o tempo avança e aumenta o nível de politização popular, mina-se a possibilidade de retrocesso, assim como as chances dos duros buscarem apoio para um novo golpe.

Ambos os atores iniciam um amplo diálogo buscando renegociar pactos que orientem seus comportamentos políticos com base em garantias mútuas à possibilidade da satisfação de seus interesses. A solução desse impasse ocorre quando novos acordos entre os atores do regime e a oposição são estabelecidos, buscando amenizar as penas dos primeiros pelos atos repressivos cometidos e garantir ainda uma posição importante a eles no futuro arranjo político. Já à oposição, o momento é de aproveitar a liberalização gerada pelos militares para organizar-se em partidos políticos que tornam a convocação de eleições como meta a ser cumprida para uma completa transição.

Esta dinâmica não ocorre isoladamente do restante da sociedade civil que tende a respondê-la via ampla mobilização denominada “ressureição da sociedade civil”, em oposição ao regime autoritário e geralmente liderada pelos artistas e intelectuais, seguidos por outros segmentos. Em casos específicos esses diversos segmentos se unem para formar uma “revolta popular” que pode produzir efeitos significativos ao aprofundar o processo de transição. Normalmente, o aprofundamento desse processo deságua no anúncio pelas autoridades transicionais de convocação de eleições gerais.

Nesse ponto, o próximo passo é elaborar da forma mais clara e objetiva possível as regras principais das eleições, por exemplo, a forma de distribuição e o número de cadeiras que cada jurisdição eleitoral terá direito. Dessa maneira, procura-se alcançar as bases para o “consenso contigente” que poderá levar a democratização do Estado. Entretanto, o sucesso da consolidação da democratização será medido, principalmente, pelo impacto das eleições fundadoras, que devem ser livres, apuradas com lisura e publicamente contestadas. Essas

situações possibilitam que a democracia surja como pacto de “incertezas previsíveis” (PRZEWORSKI, 1994), dirimidas no âmbito de instituições representativas a serem ocupadas pós-eleição.

O'Donnell (1992) chama a atenção para o fato de que o caminho sugerido pelo seu modelo de transição não produziu o regime democrático de inspiração dahlsiana. É necessária uma segunda transição a ser efetuada através de uma crítica democrática da democracia em direção a um aperfeiçoamento constante das instituições.

Nesse sentido, cabe aos atores políticos democráticos adotarem estratégia que vise, simultaneamente, neutralizar os atores autoritários, influenciar os atores neutros deslocando-os para o campo democrático, aumentando o número de atores democráticos e transformar a arena eleitoral em espaço de tomada de decisões importantes. Outros componentes da estratégia seriam a consolidação da ideia de que a interação política entre os atores relevantes deve ocorrer na arena democrática e aproveitar essa dinâmica para elevar a qualidade dos políticos profissionais, levando-os a se interessarem na manutenção da democracia e suas instituições.

Apesar de acrescentar esse segundo período de transição que seria necessário à plena consolidação da democracia de viés dahlsiano, O'Donnell (1995) percebeu que as novas democracias emergentes não caminhavam nessa direção, mas sim apresentavam uma forte heterogeneidade política institucional. Frente a esta constatação, propõe tanto novos critérios para definir quais países são ou não democracias, quanto examina os modelos de transição e consolidação da democracia que vimos anteriormente, realizando assim a autocrítica deles a partir da ideia de que tiveram importância à necessária tarefa de mobilização contra os governos autoritários. Porém, segundo ele, havia chegado o momento de revisar suas respectivas pertinências analíticas, abandonando assim a teleologia da transitologia e consolidologia.

Sobre os novos critérios à definição do que é ou não democracia, O'Donnell (1998) sugere acrescentar, além dos sete critérios clássicos (1. autoridades eleitas, 2. eleições livres e justas, 3. sufrágio inclusivo, 4. direito de concorrer a cargos eletivos, 5. liberdade de expressão, 6. meios alternativos de informação e 7. liberdade de associação), pelo menos mais três: (8) autoridades eleitas não devem ser destituídas antes do fim do mandato; (9) funcionários eleitos não podem estar sujeitos a funcionários não eleitos, como forças armadas e; (10) território que defina claramente a posição votante. Contudo, O'Donnell não avança na elaboração de um novo modelo a partir da via teórica, mas pela observação empírica constrói um novo modelo, que denomina como democracia delegativa. Esta proposta é interessante à

interpretação da democracia latino-americana, como veremos na seção sobre o modelo emergente da democracia na América Latina. Entretanto, ainda insuficiente.

### III. Críticas aos modelos de transição e consolidação da democracia

Como vimos ao final da seção anterior, O'Donnell chegou à conclusão da necessidade de revisar a pertinência analítica das propostas teleológicas da transitologia e consolidologia da democracia à luz dos novos arranjos democráticos emergentes na América Latina no final do século XX e início do século XXI. O ponto de partida para essa revisão foi o reconhecimento de que a definição de democracia desses modelos é *shumpeteriana*. Ou seja, aborda a questão de uma perspectiva rigidamente institucional.

Para Vitullo (2001), esses estudos não deveriam apenas ter em vista a manutenção de um procedimento institucionalizado pelo qual há alternância rotineira do poder entre rivais eleitorais. Na América Latina, as condições sócio-econômicas também têm implicações para a manutenção de um regime, ainda mais em períodos de crise. Como afirma O'Donnell (2004, p.58),

la probabilidad de caída de regímenes democráticos es mayor que el promedio en países que son pobres, cuando éstos enfrentan serias crisis económicas, cuando el coeficiente de Gini es superior a 0,35 y cuando los trabajadores formales reciben menos de 25 por ciento del valor agregado en el sector manufacturero —no hace falta decir que la mayor parte de los países de América Latina, incluso los que contienen regímenes democráticos, cumple todas o varias de estas condiciones.

Ao não considerarem fatores macroeconômicos e sociológicos, segundo Monclair (2001, p.63), os “transitólogos tornaram-se os espectadores do nascimento de regimes que eles não tinham realmente previsto: democracias ‘inacabadas’ (...)”, como as experiências latino-americanas, incluindo o Brasil da administração Bolsonaro.

Logo, privilegiar a esfera política é insuficiente, pois atribui característica altamente voluntarista aos processos, deixando de lado os constrangimentos estruturais. Beitz (1989, p. 11) observa que “Las desigualdades y la difundida pobreza que caracterizan el mapa de la región, proveen un trasfondo singular a las democracias latinoamericanas y constituyen elementos ineludibles de un pensamiento democrático sobre el Estado en América Latina”.

Além disso, esses modelos consideram como atores relevantes do processo partidos e líderes de grande envergadura, desconsiderando ou atribuindo papel extremamente reduzido a outros atores, como associações e movimentos sociais. Como argumenta Bunce (2000, p.635),

(...) ficar nesse único plano de análise implica dizer que são as elites e não a sociedade, a política e não a economia, os processos internos e não as influências

internacionais, os que constituem os fatores cruciais da democratização e que, portanto – agregaríamos - a democracia pode ser confeccionada ou desmontada de acordo com as opções ou decisões tomadas por um reduzido grupo de lideranças políticas.

Para Monclaire (2001), a maneira como selecionam os atores e utilizam o referencial deixa a desejar. Primeiro porque assumem que os atores agem racionalmente em plena situação de crise. Segundo, pela maneira como determinam os “jogadores” do processo de transição. A divisão de dois campos (pró manutenção do regime atual democrático e pró regime) e em dois subgrupos em cada campo (duros e brandos), nos quais fazem parte predominantemente atores políticos de alto nível, é uma visão por demais simplificada e que pode “iludir” explicações sobre a transição.

Outra crítica é a visão “estapista”. Ao determinar etapas inerentes a esses processos, a explicação de certos casos fica “forçada”, visto que nem sempre os fenômenos reais podem ser enquadrados nas seqüências dos modelos. Sendo assim, mais indicados para pensar como regimes foram transformados em democracias do que para prever as próximas fases de um processo de transição. Afinal, a democracia, como diz Boron (1994, p. 38) não pode ser condenada à uma mera e fria gramática do poder.

Aliás, a utilização desses modelos para orientar *policy-makers* que se encontram em meio a esses fenômenos tem sido utilizada, de acordo com Vitullo (2001), com prejuízo à perspectiva acadêmica e aos processos em si. Com relação aos primeiros, a aproximação com o objeto de estudo mina o distanciamento necessário para produzir críticas, enviesando análises. Já para o segundo, o balizamento do comportamento dos *policy-makers* pelas etapas prescritas pelos modelos leva ao engessamento político. Isso porque os modelos consideram que mudanças radicais são prejudiciais à consolidação democrática. Desse modo, tais mudanças radicais, que poderiam ser consideradas evoluções do processo democrático ficam descartadas.

Na América Latina, onde melhoria significaria rompimento e não apenas conciliação, a adoção desses modelos para orientar políticas governamentais favorece o *status quo*. “A viabilidade, estabilidade e governabilidade vêm a mascarar, dessa maneira, uma resignada aceitação da aparente imodificabilidade das pobres e incompletas democracias existentes na América Latina” (VITULLO, 2001, p.9). Como veremos na próxima seção, o concentracionismo de poder nos Executivos latino-americanos *vis-à-vis* os legislativos decorre da herança dos regimes autoritários que fizeram “transição por transação” (Santos, 2000). Segundo Huntington (1968), para se ter estabilidade se faz necessário que haja

insulamento burocrático dos tomadores de decisão face às pressões da sociedade.

Monclaire (2001) aponta que o método para identificar uma boa democracia consolidada, segundo os consolidologistas, é falacioso. Pois, os autores utilizam só argumentos jurídicos, isto é, analisam a constituição dos países para mapear suas instituições. Posteriormente, verificam se não há atentados contra essas instituições. Esses procedimentos demonstrariam a subestimação da “(...) complexidade de qualquer processo de interiorização de regras e valores, a acreditar que existe uma relação direta entre os fatos que lhes parecem objetivos unívocos (mas que necessariamente não são para a população) e o grau de interiorização” (MONCLAIRE, 2001, p. 64).

No caso da maioria dos países latino-americanos, a “transição por transação” influenciou tanto “(...) as escolhas institucionais feitas para estruturar o contexto político competitivo” (Santos, 2000, p.638), ou seja, os elementos constitucionais do regime democrático, como por exemplo, o sistema eleitoral e o de governo, quanto os

(...) elementos procedimentais da pólis, isto é, [as] regras que regulam o processo decisório, sendo que tal influência se dá no sentido de favorecer os poderes de agenda do Poder Executivo e amesquinhar a capacidade do Legislativo em participar da formulação de políticas públicas” (Santos, 2000, p.638).

Isto conduziu a uma situação em que atores políticos e sociais importantes que apoiaram a democracia não terem tido oportunidade de interiorizar esse valor na sua vida cotidiana. Até porque, ao priorizar certos tipos de instituições e sua perpetuação, privilegiando uma perspectiva quase que exclusivamente política, eles não parecem ver “(...) as limitações estruturais (socioeconômicas) que sofrem as democracias da região” (VITULLO, 2001, p. 9). E tratam a democracia, de um ponto de vista elitista, ou seja, como uma simples normalização institucional, deixando de lado o importante debate sobre democracia formal e real e, conseqüentemente, a questão da cidadania como elemento legitimador do regime. A opinião pública insatisfeita com a democracia na região deriva, certamente, desse fator, conforme veremos na próxima seção.

Portanto, podemos afirmar que se esses modelos de democracia foram essenciais na manutenção e na disseminação de um forte viés normativo pró-democracia ocidental, importante na luta contra os governos autoritários, simultaneamente, serviram, em muitas ocasiões, como orientação aos atores autoritários a conduzirem um tipo de abertura que acabou por legitimar um tipo específico de democracia na América Latina.

#### **IV. O exercício da Democracia na América Latina**

O conceito de vulnerabilidade social foi elaborado pela CEPAL para retratar a situação de precariedade econômica e social da vida de boa parte da população latino-americana. Devido, ao aumento da pobreza e da indigência e, conseqüentemente da fome, do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho, o aumento das condições sub-humanas de existência na infância, a piora na concentração de renda, a quase impossibilidade de elevação social e a ampliação dos níveis de violência.

Esta situação de “vulnerabilidade social” dificulta a manutenção de solidariedade mecânica<sup>2</sup> no seio da família e compromete a existência de solidariedade orgânica<sup>3</sup> na sociedade. Isso porque há indícios de que essa realidade vem produzindo aumento da violência na área urbana e conflitos socioeconômicos difusos na área rural. O que tende a gerar uma maior sensação de insegurança na população, em grande medida, ampliada pela violência provocada pela questão das drogas na região. Entrevistas de opinião pública realizadas pela CEPAL mostram que “(...) porcentajes crecientes de la población declaran sentirse sometidas a condiciones de riesgo, inseguridad e indefensión” (Panorama Social de América Latina 1999-2000, 2000, p.13).

A consequência mais evidente dessa situação é a exposição da família a riscos de todas as formas e graus, a geração de uma espiral negativa que aumenta crescentemente a percepção de insegurança no seio da sociedade que combinada às taxas mais elevadas de desigualdade econômica e social do globo terrestre poderá no aspecto hemisférico gerar uma situação de anomia<sup>4</sup>. O crescimento de protestos sociais violentos são traços indicativos dessa tendência que possui bases bastante concretas ao produzir dificuldades em aspectos chaves da vida cotidiana de grandes parcelas da população sul-americana.

Para o combate desta realidade se faz necessário a recuperação da capacidade de ação

---

<sup>2</sup> Segundo Durkheim (1985), a solidariedade mecânica apesar de ser uma característica da fase primitiva da organização social tende a persistir na instituição família na medida em que emerge das semelhanças psíquicas e sociais (e, até mesmo, físicas) entre os membros individuais em busca de proteção mútua contra as ameaças externas ao grupo.

<sup>3</sup> Segundo Durkheim (1985), a solidariedade orgânica é baseada na complementação de partes diversificadas. O encontro de interesses complementares cria um laço social novo, ou seja, um outro tipo de princípio de solidariedade, com moral própria, e que dá origem a uma nova organização social. Sendo seu fundamento a diversidade, a solidariedade orgânica implica uma maior autonomia, com uma consciência individual mais livre. Entretanto, o pano de fundo para a garantia de bem-estar social entre os indivíduos exige a existência de ordem para o progresso. Ou seja, Estado e sociedade em ordem viabilizam maiores possibilidades para o progresso e, por conseguinte, crescimento, desenvolvimento e distribuição de riqueza. Nos casos em que isso não existisse, segundo Durkheim, a consequência é desordem e falta de progresso que contribuem para o rompimento da solidariedade entre os indivíduos, abrindo assim, a possibilidade de enfrentamento violento entre eles.

<sup>4</sup> Segundo Durkheim (1985), anomia significa ausência de normas. O termo pode ser utilizado tanto para a sociedade como para indivíduos. Enfim, caracteriza uma situação de desorganização social ou individual ocasionada pela ausência ou aparente ausência de normas.

do Estado de direito na região para a promoção de políticas públicas à geração de bem-estar social difuso. Isso porque parcelas significativas da sociedade sul-americana estão buscando sua sustentação em grupos “fora da lei”, deslegitimando a figura do Estado e seus governantes, os quais, sem condições à ação tendem a estarem mais suscetíveis a utilização dos discursos “neopopulistas” na arena política.

Em outras palavras, as condições de deterioração socioeconômicas – vulnerabilidade social - que vive boa parte da população sul-americana vem se tornando uma ameaça crescente ao produzir uma situação de anomia endêmica que poderá ter sérios impactos sobre a democracia.

Prova disso, é a ampliação do descontentamento da opinião pública latino-americana com a democracia. Nessa direção, parece se cristalizar na região uma percepção negativa do Estado e das suas instituições políticas em decorrência da vulnerabilidade social. A população parece estar frustrada com os resultados econômicos produzidos pela democracia. No caso do Brasil, 60% de entrevistados pela pesquisa *Latinobarometro 2020* não se importaria com o caráter antidemocrático do governo se ele solucionasse seus problemas econômicos cotidianos. Isso significa que a maioria da população pode estar disposta a ceder seus direitos políticos reconquistados na década de 1980 em troca da ampliação de direitos econômicos e sociais.

**Figura 1.** Balanço democrático em 2020 na América Latina

País	Apoyo a la democracia	Satisfacción con la democracia	Demócratas insatisfechos	No demócratas
El Salvador	46	46	0	-54
Uruguay	74	68	6	-26
México	43	33	10	-57
Panamá	35	24	11	-65
Rep. Dominicana	50	39	11	-50
Guatemala	37	25	12	-63
Nicaragua	48	33	15	-52
Honduras	30	15	15	-70
Brasil	40	21	18	-60
Ecuador	33	10	23	-67
Colômbia	43	17	26	-57
Bolívia	54	26	28	-46
Paraguai	44	15	29	-56
Argentina	55	20	35	-45
Peru	46	11	36	-54
Chile	60	18	43	-40
Costa Rica	67	24	43	-33
Venezuela	69	15	53	-31
Latinoamérica	49	25	24	-51

Fonte: Latinobarómetro, 2020.

A satisfação com a democracia é um indicador de desempenho, enquanto o apoio a democracia é um indicador sobre o tipo de regime. A medida da satisfação trata de como o governo age diante das demandas da sociedade, ou seja, como o Estado é utilizado no cotidiano das pessoas.

A base do crescimento dessa percepção coletiva de insatisfação com a democracia na América Latina encontra-se no seguinte tripé: a) a existência de eleições livres e transparentes (direitos políticos e civis) em b) um contexto de profundas desigualdades econômicas, sociais e culturais (ausência de direitos econômicos e culturais) somado a c) existência de mecanismos institucionais que permitem a concentração de poder nas mãos do executivo.

O'Donnell (1994) considera ser essa combinação uma democracia delegativa. E se caracteriza pela funcionalidade de uma concepção parcialmente cesarista, bonapartista ou plebiscitária. No caso sul-americano, em algumas situações tomaria a forma de populismo ou "neopopulismo". O governante eleito se percebe investido do poder de governo em vista do grau de apoio popular que lhe dá sustentação, constrangido apenas pelas relações de poder existentes e o tempo constitucionalmente limitado do seu mandato. Inversamente, num contexto bonapartista, de certa debilidade das instituições, a diminuição dos índices de popularidade poderia abrir crises institucionais. Este modelo combinaria eleições livres, competitivas e formalmente institucionalizadas com instituições políticas relativamente fracas.

É ainda O'Donnell (1993; 1998) quem chama a atenção para o fato de que as afinidades eletivas entre o particularismo, a quase falta de "prestação de contas horizontal" entre as agências públicas, a pouca transparência dos processos de tomada de decisão das políticas governamentais, a distância entre as normas formais e o funcionamento concreto da maioria das instituições e as concepções e as práticas delegativas e não representativas de autoridade política terminam por reviver e acentuar parte das características do antigo autoritarismo.

Sendo assim, longe de seguir o modelo de poliarquia clássica, como formulado pela ciência política contemporânea, as democracias sul-americanas tendem a institucionalizar um modelo de democracia bastante peculiar, que mescla aspectos autoritários com níveis democráticos reduzidos. Desse modo, a inclinação política do presidente eleito ganha relevância. Quanto mais absorvidos os valores democráticos na prática política das lideranças, principalmente do presidente e do núcleo central do poder, menor a probabilidade das paixões públicas tenderem para o autoritarismo. Inversamente, quanto mais centralista, bonapartista ou tendencialmente plebiscitária a liderança, maior a tendência das paixões públicas aceitarem

práticas não convencionais.

Essa realidade tende a produzir um solo fértil para discursos neopopulistas. Nessa perspectiva, a realização de eleições em contexto de profundas desigualdades econômicas e sociais, de vulnerabilidade social pode levar a maioria dos eleitores a optarem por novas alternativas, elegendo uma série de novos dirigentes menos comprometidos com as práticas democráticas.

Em outras palavras, um novo fenômeno político, o neopopulismo emergiu nos países latino-americanos. Devido, sobretudo, as dificuldades sociais e econômicas que passa a população para a qual a democracia foi vendida como solução de todos seus males, mas, apesar de liberdades individuais e coletivas, que são fundamentais, não foi capaz de garantir desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais, as quais ainda alimentam a formulação de soluções autoritárias na região.

Pode-se dizer que essa onda neopopulista contemporânea prospera, em grande medida, devido a esse fator. Além disso, lideranças políticas “neopopulistas” vêm conquistando o poder em pleitos eleitorais transparentes porque tem se apropriado das bandeiras históricas de igualdade econômica abandonadas pela esquerda e pela social-democracia latino-americana. Isso porque ambas incorporaram no discurso e na prática o modelo de gestão pública neoliberal que tantas mazelas sociais têm produzido na região. Ao abandonar suas bandeiras históricas, a esquerda e a social-democracia sul-americana abriram um vácuo discursivo que foi ocupado por políticos capazes de canalizar o descontentamento popular e traduzi-lo em votos durante as eleições. Foi o que ocorreu no caso brasileiro com a vitória de Bolsonaro, em 2018,

Após o triunfo eleitoral, os políticos “neopopulistas”, por um lado, tendem a radicalizar o *modus operandi* das democracias delegativas com a finalidade de concentrar poder *vis-à-vis* a democratização do sistema político. E, por outro lado, buscam criar arremedo de políticas públicas paliativas que tem como foco distribuir benesses econômicas e definir os atores a serem beneficiados por elas conforme suas respectivas densidades eleitorais. O objetivo é a perpetuação do líder “neopopulista” no poder. Primeiro, aproveitando-se do direito à reeleição. Depois, caso isto não ocorra, os “neopopulistas” podem arriscar aventuras golpistas. No mesmo estilo daquela que ocorreu nos Estados Unidos ao fim da administração Trump.

Chamamos de “neopopulismo” um fenômeno contemporâneo que possui cinco atributos definidores: 1) liderança política personalizada e paternalista; 2) coalizão de apoio multiclassista, de setores populares urbanos ou rurais, sindicalizados ou informais, contra a

burguesia globalizada; 3) mobilização política vertical que submete e subordina instituições políticas democráticas; 4) ideologia eclética e contra o *status quo*; 5) uso de métodos redistributivos e clientelistas para obter apoio político de setores populares excluídos dos ganhos da globalização (ROBERTS, 1995, p.85-89).

Em resumo, os políticos “neopopulistas” são aqueles que elaboram um discurso redistributivista com a finalidade de conquistar votos de segmentos do eleitorado prejudicado pelas restrições e condicionamentos da globalização. Eles buscam capitalizar a expectativa de esperança difusa com promessas vazias que se traduzem no que vem se denominando como “fraude eleitoral” com danos imensuráveis sobre a gestão democrática.

Portanto, podemos afirmar que a deterioração socioeconômica que leva a condição de vulnerabilidade social, por um lado, vem contribuindo para romper os laços de solidariedade orgânica e mecânica presentes nas sociedades sul-americanas, as quais parecem estar caminhando para um processo de anomia endêmica. E, como resultado, por outro lado, parece pôr em xeque o processo de consolidação da democracia ao estilo dahlsiano na região. Fazendo emergir um modelo político de democracia sul-americano concentracionista de poder na figura do presidente que, em muitas ocasiões, conduzirá o Estado de acordo com seus interesses particulares e do grupo que o cerca.

Mais precisamente, o contexto sul-americano colocará a necessidade do aprofundamento da democracia, do retorno de formas “neopopulistas”, do desenvolvimento de forças políticas inovadoras – tais como os movimentos indígena e camponês - ou ainda a deterioração lenta, convivendo altos graus de vulnerabilidade social e anomia com regimes democráticos. O ciclo eleitoral que está em andamento definirá o futuro que a região deverá seguir.

Nesta perspectiva, pode-se concluir que o crescimento econômico irregular na América do Sul agravou as condições socioeconômicas da sua população, principalmente depois da crise sanitária da pandemia de Covid-19. O conceito cepalino de vulnerabilidade social ilustra bem essa realidade. A falta de perspectiva derivada desse cenário tem levado parcelas da população latino-americana a identificar em grupos ilegítimos fonte provedora de recursos mínimos para sua sobrevivência. Como consequência, o Estado perde parcialmente sua capacidade de exercer o monopólio legítimo da violência. Isso pode conduzir ao fortalecimento de sinais de anomia. O caso do descontrole na Amazônia advindo tanto de queimadas quanto da ausência de proteção da população indígena no Brasil é um exemplo claro desta situação.

A ineficácia do Estado em solucionar problemas tende a consolidar uma visão

negativa da sociedade sobre o desempenho da democracia na geração de bem-estar social difuso. Consolida-se então um descontentamento na opinião pública sul-americana com a qualidade e com a incapacidade da democracia em gerar ganhos econômicos e melhoras sociais. Generalizando-se a percepção de que os governantes latino-americanos da era democrática não têm poder para lidar com as expectativas criadas e alimentadas por eles mesmos.

Nesse quadro, a democracia dahlsiana subsistiria apenas parcialmente, enfraquecendo-se sua consolidação. A tendência a um modelo concentracionista de poder na figura do presidente nos países sul-americanos como, por exemplo, a democracia delegativa poderia ser explicada como resultado da necessidade de compatibilização da agenda liberal com necessidade de oferecer saídas, ainda que pontuais, a expectativas crescentemente fortes na população. A questão se torna ainda mais complexa quando, paralelamente, emerge lideranças políticas com características “neopopulistas” dispostas a capitalizar a expectativa de esperança difusa realizando promessas de um mundo melhor, as quais nesse contexto ganham maior importância política, em pleitos eleitorais livres com o único objetivo de alcançar o poder. Quando isso ocorre os “neopopulistas” instrumentalizam a democracia delegativa visando se perpetuarem no poder em benefício de seus colaboradores e de grupos privados interessados em negócios com o Estado.

A experiência da Venezuela no governo Chávez parece ser ilustrativa das hipóteses desenhadas acima. Isso porque a ascensão eleitoral de Chávez ocorreu em virtude do seu grupo político ter captado as “vozes roucas” da rua, as quais clamavam pela realização de mudanças políticas radicais que, na realidade, significava afastar do poder os grupos tradicionais como forma de puni-los pela promessa de redistribuição de renda não cumprida. Em outras palavras, a demanda popular venezuelana era por uma liderança forte que distribuísse renda do petróleo aos mais pobres e não uma liderança revolucionária. Entretanto, após assumir o cargo, a presidência Chávez fortaleceu o poder presidencial em razão da dinâmica das próprias relações políticas, sobretudo de uma ação agressiva e desestabilizadora de parte da oposição, a qual classificou como “oligarca”. Chávez terminou por fortalecer-se em razão do apelo à mobilização popular para consolidar o próprio poder, mas também em virtude de políticas distributivas sustentadas pelos ganhos da exportação de petróleo que alcançaram algum êxito para os setores mais pobres da população, o qual chamou de “patriotas”.

As principais políticas de redistribuição de renda aos “patriotas” são chamadas como “missões” e consistiam na criação de supermercados populares, no incentivo e no apoio ao

cultivo de alimentos no fundo do quintal, mutirões para derrotar o analfabetismo com concessão de bolsas de estudos secundários, construção de centros universitários, cooperação técnica horizontal com Cuba para garantir tratamento médico aos mais pobres, etc. Simultaneamente, o papel carismático do presidente ganhou evidência, mostrando-se conjunturalmente um fato político de grande relevância. Mas, a oposição criticava que “o estilo autoritário e impositivo desmente o caráter democrático que pretende manter” no seu governo, pois, na verdade, o que prevalecia era a concentração de poder nas mãos do presidente como instrumento de ataque as elites, desqualificando-a como alternativa política junto ao eleitorado em prol da consolidação do próprio poder, transformando assim, a Venezuela em uma ditadura socialista. O próximo passo seria exportá-la para outros países da América do Sul.

A morte de Hugo Chávez e o debilitamento dos ganhos econômicos advindo do petróleo dinamitaram esta perspectiva de poder, conduzindo a Venezuela a *débâcle*. Os custos econômicos e sociais são alarmantes, com a fuga de mais de 5 milhões de venezuelanos da carestia e da pobreza extrema.

No caso da Argentina, muitos analistas referem-se a um modelo de “democracia exclusionária”. Este modelo se caracterizaria pela legitimação de uma forma de fazer política altamente discriminatória. Ao atribuir-se a culpa pela crise econômica aos regimes “inclusionários”, sugere-se que o modelo de democracia necessário à região deve pautar-se em um executivo com muita autoridade, denominado como “Ejecutivo elevado”, que se encarregaria de dirigir as transformações liberais necessárias. No governo Menem o poder de decreto “transformou os poderes legislativos do presidente argentino de ‘reativos’ em ‘tencialmente dominantes’” (JONES, 1997:288). A constituição argentina de 1994 fortaleceu a concentração de poder no Executivo. A autoridade de decreto, até então delegada, legitimou-se por meio da constitucionalização, coroando o processo histórico do fortalecimento do poder da presidência. Em seguida, a crise do governo de De La Rúa o demonstraria, a articulação da vida política nacional manteve-se centrada no Poder Executivo. Sua capacidade ou sua debilidade, importantes em qualquer situação, no caso argentino acabaram sendo um fator institucionalmente decisivo, não havendo outras estruturas do Estado aptas ao exercício pleno dos próprios poderes. No caso de De La Rúa sua incapacidade em contornar a crise econômica, política e social do país desaguou na sua renúncia em dezembro de 2001, inaugurando um período de intensa instabilidade. Em duas semanas, o país teve cinco presidentes. Na efêmera gestão de Rodríguez Saá foi decretada a suspensão do pagamento da dívida externa, a qual foi mantida pelos seus sucessores. Duhalde assumiu a

presidência, rompeu com a política de câmbio fixo e, depois de relativamente controlar o caos, convocou eleições presidenciais.

Num pleito conturbando em 2003, Néstor Kirchner venceu as eleições e apresentou-se como o único capaz de solucionar os impasses argentinos, configurando-se como o “neopopulista” argentino. No discurso de posse, curto e energético, o novo presidente prometeu um novo modelo de desenvolvimento no qual “(...) o governo não pagará a dívida externa às custas do empobrecimento da nação”. Os laços com o Mercosul seriam reforçados, as relações com os EUA seriam mais “sérias” e os credores “(...) terão que entender que só receberão aquilo que a Argentina puder pagar. (...). Não se trata de não pagar, mas não vamos pagar às custas de que cada vez mais argentinos não tenham acesso à educação, à saúde e a um emprego digno”.

Enfim, seu governo iria “reconstruir a Argentina para os argentinos”. Na prática, na esfera internacional, isso significou tensas negociações com credores externos e FMI, sendo o fim da moratória Argentina decretado depois de 76% dos títulos públicos terem sido renegociados com descontos próximos a 70%. No Mercosul, Kirchner se irritou com a falta de apoio do Brasil no episódio com o FMI. Em seguida, implementou medidas protecionistas a produtos da pauta exportadora brasileira, especificamente de eletrodomésticos, em prol da indústria nacional. Além disso, não apoiou o candidato brasileiro à direção da OMC, apresentou proposta oposta de reforma do Conselho de Segurança da ONU, se opôs ao asilo concedido ao ex-presidente Gutierrez do Equador e não recebeu missão da Comunidade Sul-Americana de Nações na Argentina.

Este modelo de governo ficou conhecido como o estilo K que combinava momentos de contestação veemente e enfrentamento aos atores da ordem mundial, mas sem desdobrar em rompimentos definitivos, bem como fricções nas relações com os parceiros do Mercosul com tentativas de neutralizar a liderança brasileira na América do Sul. O crescimento residual da economia Argentina permitiu ao estilo K de governar configurar-se em um modelo alternativo de comportamento internacional para os países latino-americanos, conduzindo-os a afirmação de suas soberanias nacionais já residuais *vis-à-vis* o imperativo da integração sul-americana como instrumento para enfrentar eficazmente os atores e as forças transnacionais emergentes. Entretanto, sem escapar a pecha de “neopopulista”. A dinâmica governamental durou alguns anos mais com a viúva Cristina Kirchner no poder, mas, como no caso venezuelano, entrou em colapso na segunda década do século XXI.

Em suma, cabe aos intelectuais sul-americanos continuar a realizar pesquisas sobre o assunto para responder as seguintes indagações: em que medida o nexos causal entre

vulnerabilidade social e lideranças “neopopulistas” pode ameaçar a consolidação da democracia ao estilo dahlsiano na América do Sul? Que tipo de democracia vem sendo elaborado na região no bojo da acentuação da concentração de poder presente nas democracias delegativas? Seria esse novo modelo de democracia algo imperativo na era da globalização? Quais os novos perfis de lideranças que parecem se consolidar na América do Sul? Contestação ao *status quo* por vias “neopopulistas”? Imobilismo com instabilidade democrática? Lideranças conservadoras neoliberais? Como construir alternativas e soluções democráticas a realidade sul-americana contemporânea? Há hoje no cenário regional experiências bem-sucedidas nesse sentido?

Como pode ser observado, essas questões são complexas e de difícil solução. Mas, vale a pena ressaltar que é necessário serem enfrentadas desde já, pois respondê-las adequadamente pode evitar a repetição de experiências traumáticas contra a democracia na América do Sul. Pois, numa perspectiva otimista, a alternativa aos “neopopulistas” é o retorno do conservadorismo de direita. O triunfo de Uribe na Colômbia e García no Peru representou essa possível inflexão política. Na medida em que ambos aprofundarão o alinhamento automático desses países a política norte-americana. Entretanto, por motivos diferentes. Uribe foi reeleito com uma plataforma eleitoral pautada na eficácia dos gastos militares contra os ataques dos “narco-terroristas”. Supostamente, depois do seu governo, a infraestrutura do país passou a ser preservada, diminuindo os custos de produção, o que teria tornado o país mais atrativo aos investimentos internacionais. O aprofundamento da agenda neoliberal seria suficiente à solução dos problemas econômicos e sociais. Mudar essa rota é praticamente impossível, na medida em que Uribe conquistou ampla base de apoio na Câmara e no Senado. Dificultando assim um “(...) debate mais amplo sobre as reformas socioeconômicas necessárias para uma resolução sustentável da violência na Colômbia” (Leite, 2006). O Ministro da Segurança do governo Uribe ganhou as eleições de 2010 e manteve a mesma dinâmica no governo da Colômbia até 2018.

Já García prometeu afastar as influências externas nos assuntos peruanos, especificamente de Chavez, preferindo acreditar “na grandeza do nosso país e no nosso próprio nacionalismo”. Entretanto, a maioria legislativa é dos seus adversários, apoiados por Chavez. A forma como a polarização eleitoral ocorreu conduziu García a buscar apoio em partidos políticos com bandeira social débil. O presidente eleito saiu do pleito falando em governo de conciliação, no qual, os espaços para a elaboração de projetos que solucionem a pobreza no país serão pequenos. Em síntese, a probabilidade de a agenda social e econômica ser protelada em favor da governabilidade amplia-se, paralelamente, a ausência de ensaios de

renovação das lideranças políticas. Está tônica manteve-se inalterada até 2011, quando a direita foi derrotada no Peru por Ollanta Humala, um nacionalista de esquerda de viés militar, ou seja, um “neopopulista” de esquerda. A centro-direita voltou ao poder em 2016 com Pedro Pablo Kuczynski Godard que, renunciou, em 2018, abrindo uma fissura na coalizão de poder à direita no país. O fato é que tanto na Colômbia quanto no Peru ocorreu um retorno ao conservadorismo de direita.

O caso brasileiro também parece ser paradigmático neste sentido. Primeiro, o governo Lula (2003-2010) aderiu à lógica do denominado presidencialismo de coalizão – eufemismo de democracia delegativa -, inovando o processo de distribuição dos “benefícios” por meio da locação de parlamentares mediante o pagamento de um “mensalão”. O objetivo seria garantir apoio irrestrito da Câmara dos Deputados à agenda do governo Lula para a distribuição paliativa de recursos aos grupos da população em vulnerabilidade social por meio de Programas como Bolsa Escola, visando capitanear votos à reeleição de Lula. No ápice da crise do seu governo, Lula buscou demonstrar a oposição que sua capacidade de mobilização das massas continuava forte. Fez indicações públicas de que por meio do carisma poderia mobilizar a sociedade civil contra o Legislativo com o intuito de disciplinar os parlamentares oposicionistas. O governo Rousseff (2011-2016) seguiu a mesma trilha e descarrilhou com o impeachment em 2016 durante as acusações de corrupção na Petrobrás, escândalo conhecido como “Petrolão”.

Os equívocos da gestão petista (2003-2016) trouxeram a população para as ruas que alimentou a emergência de tendências à direita no eleitorado nacional. Como resultado, ocorreu a eleição do presidente Bolsonaro em 2018. O balanço do governo Bolsonaro ainda está por ser realizado, mas, certamente, seus efeitos à dinâmica da democracia delegativa no Brasil são devastadores, entre outros fatores pelo dessaranojo econômico, combinado a pandemia e, principalmente os ataques contínuos do próprio presidente às instituições democráticas.

## **V. Considerações Finais**

Os resultados alcançados neste artigo foram, pelo menos, quatro. Primeiro, realizamos um balanço sobre os modelos de democracia calcados nas teorias da transição e consolidação democrática para a análise da realidade latino-americana.

Segundo, verificamos, à luz desses modelos e teorias, que o desenvolvimento da democracia na América Latina percorre um caminho próprio, marcado por eleições livres com

competição entre elites, profunda desigualdade social e econômica da maioria do eleitorado e aspectos institucionais indutores de concentração de poder de agenda nas mãos do poder Executivo *vis-à-vis* aos outros poderes. Esta caricatura política latino-americana vem sendo denominada como democracia delegativa.

Terceiro, ao chegar no poder, políticos à direita ou à esquerda instrumentalizam a democracia delegativa para governar em uma perspectiva “neopopulista”, à margem dos freios e contrapesos clássicos da democracia.

Quarto, exemplificamos nossos argumentos com a apresentação de cinco experiências nacionais: Venezuela, Argentina, Peru, Colômbia e Brasil.

## VI. Referências Bibliográficas

- BEITZ, C. R. *Political equality*. An essay in democratic theory. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- BORÓN, A. A transição para a democracia na América Latina: problemas e perspectivas. In: BORÓN, A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BUNCE, V. Quand le lieu compte: spécificités des passés autoritaires et réformes économiques dans les transitions à la démocratie. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 4-5, p. 633-656, ago.-out. 2000.
- DAHL, R. *Poliarquias*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DUPAS, G (org.). *América Latina: perspectivas econômicas, sociais e políticas para o século XXI*. São Paulo: Unesp, 2005.
- DURKHEIM, E. *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*. Paris: PUF, 1985.
- LATINBARÓMETRO. *Encuesta 2003*. Santiago do Chile, 2003.
- LATINBARÓMETRO. *Encuesta 2020*. Santiago do Chile, 2021.
- LINZ, J., STEPHAN, A. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.
- LODOLA, G. Neopopulismo e compensações aos perdedores da mudança econômica na América Latina. *Neopopulismo na América Latina – Cadernos Adenauer* n. 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ago. 2004.
- MONCLAIRE, S. Democracia, transição e consolidação: precisões sobre conceitos bestializados. *Revista de Sociologia e Política*, n.17, p. 61-74, nov. 2001.
- O’DONNELL, G. Notas sobre la democracia en América Latina. *La democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos - El debate conceptual sobre la democracia*. PNUD, 1 UN Plaza, Nova York, Nova York, 10017, Estados Unidos de América, 2004.
- \_\_\_\_\_. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos Cebrap* 51, Cebrap, p. 37-62, 1998.
- \_\_\_\_\_. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. *Lua Nova* 37, p. 5-31, 1995.
- \_\_\_\_\_. Delegative Democracy? *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.
- \_\_\_\_\_. On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with clances at some postcommunist countries. *World Development*, v. 21, n. 8, 1993.

\_\_\_\_\_. Transitions, continuities and paradoxes. In: O'DONNELL, G., MAINWARING, S., VALENZUELA, S. (Eds.). *Issues in democratic consolidation*. The New South American democracies in comparative perspective. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1992. p. 17-56.

Panorama Social de América Latina. Santiago: Cepal, 2000. Disponível em: [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). “La democracia en América Latina”. New York, Naciones Unidas, 2004.

PRZEWORSKI, A. Ama a incerteza e serás democrático. *Novos Estudos Cebrap* 9, São Paulo: Cebrap, p. 36-46, 1984.

PRZEWORSKI, A., ALVAREZ, M. E., CHEIBUB, J. A., LIMONGI, F. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950–1990*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

ROBERTS, K. “Neoliberalism and the transformation of populism in Latin American: the Peruvian case. *World Politics* 48 (1), p. 82-116, 1995.

SANTOS, F. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. *Dados* 43 (4), p. 637-670, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000.

SCHMITTER, P. What kinds of democracy are emerging in Southern and Eastern Europe, South and Central America? (manuscrito), 1993.

SCHMITTER, P., KARL, T. The conceptual travels of transitologists and consolidologists: how far to the East should they attempt to go? (manuscrito), 1993.

VITULLO, G. E. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, p. 53-60, nov. 2001.

Recebido em: julho/2020.

Aprovado em: dezembro/2020.