

Democracia na América Latina

Jorge Castañeda (1)

Antes de começar, quero pedir desculpas a todos vocês. O meu "portunhol" ainda não é suficiente para fazer uma palestra, então serei obrigado a falar em espanhol. Vão poder me compreender muito melhor se eu falar em espanhol do que se falar em "portunhol". Vou falar devagar. Peço que me desculpem e me permitam falar em espanhol.

Gostaria de agradecer a todos vocês pela presença, e especialmente ao prefeito Dr. Célio de Castro (2), que tive o prazer de conhecer recentemente, por ocasião do nosso encontro no Chile, em Marbella. Espero que a amizade que iniciamos seja longa e marcada por estreita colaboração. É uma grande honra para mim vê-los aqui reunidos nesta tarde. Sei que todos vocês devem ter muitos compromissos, muito trabalho, e por isso agradeço, uma vez mais, a todos por estarem aqui. Pretendo falar muito brevemente, deixando o maior tempo possível para o debate, para termos a oportunidade de ouvir as colocações do Dr. Célio de Castro sobre alguns temas referentes à democracia na América Latina, que talvez sejam um pouco diferentes daqueles comumente abordados nas universidades ou nos debates políticos. Esses temas são o que poderíamos chamar, talvez, de uma etapa subsequente a ser desenvolvida, o próximo compromisso político a cumprir no processo de democratização da América Latina, isto é, a nova etapa de reformas institucionais que ainda estão pendentes em muitos dos nossos países e que são cada vez mais importantes.

Como sabem, a partir do início da década de oitenta começa um processo de democratização na América Latina: as velhas ditaduras, os regimes autoritários vão caindo um a um; os governos militares são substituídos por governos civis, os governos autoritários, por governos democráticos, eleitos através das urnas, os governos que violavam os direitos humanos, por governos que investigam as violações anteriormente ocorridas e impedem a sua reincidência. A partir de então, começa a se estabelecer uma relativa separação de poderes, iniciam-se eleições regulares, cada vez mais democráticas, mais limpas, mais justas, e pode-se começar a falar de uma certa consolidação da democracia representativa na América Latina.

Este processo, porém, revela também várias características que talvez não conhecêssemos bem quando do seu início, e deixa particularmente entrever que a democracia representativa pura na América Latina, em si, deixa muito a desejar. É uma condição necessária, indispensável para começar a tratar de resolver os problemas ancestrais da região, mas não suficiente para resolvê-los.

Começam a surgir no programa de democratização da América Latina vários assuntos novos que já não pertencem estritamente ao âmbito das eleições limpas, do poder civil, da separação de poderes, do respeito aos direitos humanos, mas que abrangem outras questões.

Gostaria de abordar rapidamente três ou quatro desses itens, sem, contudo, pretender esgotá-los. Existem muitos mais, além dos que vou citar. Os temas aos quais vou-me referir não são necessariamente os mais importantes; além disso, não existem, absolutamente, soluções definitivas para cada um deles. Alguns foram tratados nas reuniões de políticos de centro e de esquerda da América Latina que temos realizado, e que têm sido organizadas pelo professor Roberto Mangabeira Unger e por mim. A última dessas reuniões foi justamente aquela a que nos deu a honra de estar presente o Dr. Célio de Castro, no Chile. Mas, anteriormente, já tínhamos realizado três reuniões dessa natureza, sendo duas no México e uma na Costa Rica. Alguns dos assuntos referidos foram tratados nessas oportunidades, e serão abordados, sem dúvida, futuramente.

Assim, farei algumas reflexões sobre esse compromisso agendado e pendente da democratização na América Latina, no que se refere ao Estado.

Um primeiro ponto evidente é que a democracia representativa em si, na América Latina, não conseguiu implantar sistemas adequados, duradouros e eficazes da noção anglo-saxônica intraduzível que é accountability, ou prestação de contas, ou responsabilidade; não há boas traduções, por isso sempre se usa a expressão inglesa accountability. É a noção segundo a qual os governantes têm que prestar contas aos governados e, se as prestações de contas não forem consideradas boas, os governantes serão depostos. É certo que têm existido melhores e piores momentos em termos de accountability na América Latina, nos últimos anos. O impeachment de Collor de Mello no Brasil é um exemplo de accountability que deu certo. No México, a impunidade do ex-presidente Carlos Salinas de Gortari é um bom exemplo de accountability que não funcionou. Estes casos, além de outros, evidenciam que ainda não se conseguiu construir sistemas de prestação de contas, de fiscalização, de vigilância para permitir que a accountability seja um dispositivo constante, duradouro, eficaz e justo, e não somente produto de mobilizações públicas, muito positivas, sem dúvida, como foram aquelas que respaldaram o impeachment de Collor de Mello, aqui; ou que se produza apenas uma espécie de desalento, ou ceticismo e cinismo generalizado da opinião pública, como é o caso do México em relação aos irmãos Salinas de Gortari. Eles são acusados de tudo: do que fizeram e do que não fizeram, porque há algumas poucas coisas que não fizeram. Quase todas as acusações têm fundamento, mas há algumas poucas imputações que são falsas. A accountability é, portanto, um tema de grande alcance, ainda pendente na democracia latino-americana. Não houve até agora avanços suficientes, como era de se esperar. Em diferentes países, buscam-se novas formas de prestação de contas, e estão-se criando certos tipos de recursos, e revitalizando-se outros já existentes, que estavam em desuso, mas pode-se dizer que é uma questão importante ainda por resolver.

Outro tema pendente de grande importância e muito pertinente, como poderão observar, na situação atual do Brasil e de outros países, é o da separação entre Estado e governo. Como sabem, em nossos países de tradição patrimonialista, que data da época da colonização ibérica, em virtude das características culturais, das desigualdades ancestrais neles existentes, há uma tendência, desde tempos imemoriais, a confundir Estado e governo. Aqueles que chegavam ao governo se proclamavam donos do Estado. E aqueles que já ocupavam o Estado e haviam tomado o governo se beneficiavam de ambos para permanecer no poder, abusar do poder e utilizá-lo de maneira patrimonial, quase que por tempo indefinido.

Esta separação entre Estado e governo, que é fundamental nos esquemas anglo-saxônicos e nos sistemas parlamentares europeus, começa apenas a se manifestar na América Latina, com o surgimento, em alguns países, em alguns setores da administração pública, de certa separação de poderes, de certa regulamentação do uso do dinheiro público, dos meios de comunicação, das instituições do Estado, como o exército, o serviço público civil, o serviço diplomático, o Banco Central, etc. Este problema continua presente na América Latina, mas existe o perigo de se pôr "o carro adiante dos bois", isto é, o perigo de começarmos a atuar na América Latina como se já houvesse uma separação aceitável e suficiente entre Estado e governo, quando na realidade ela ainda não existe.

Um tema particularmente delicado e polêmico a este respeito é o da reeleição em toda a América Latina, e portanto, obviamente, também no Brasil. A reeleição é uma prática absolutamente normal. Em qualquer país democrático deve haver reeleição, desde que haja coerência na mesma, no sentido de que preexistam uma separação nítida entre Estado e governo. Embora se possa ser concomitantemente chefe de Estado e chefe de governo, como ocorre em todos os países com regimes presidencialistas, a reeleição é considerada um ato democrático. Isto porque se presume que um presidente em exercício, ao se candidatar, não vai abusar de sua situação de chefe de Estado e chefe de governo, não vai confundir Estado e governo para favorecer sua própria reeleição, e, portanto, a disputa eleitoral será equilibrada e não será um embate desigual. A competição entre um presidente em final de mandato, digamos, Clinton em 1996, e um candidato opositorista, digamos Robert Dole em 1996, será uma competição em pé de igualdade, e não desigual, uma vez que Clinton, teoricamente, não vai abusar do Estado em prol de sua campanha, já que na realidade se trata de um pleito do governo, com a finalidade de garantir sua reeleição. Não vai usar o avião presidencial, armamentos nucleares táticos, a reserva federal, a Casa Branca, etc. Isso não aconteceu. Sabemos que, nos Estados Unidos, houve abuso por parte de Clinton, e sabemos que ele está sendo investigado, justamente por ter cometido abusos.

Mas, em princípio, existe a crença, a convicção, o costume e uma experiência histórica importante que demonstram que um presidente em exercício, ao tentar ser reeleito, não tem garantida a vitória, por existir a separação entre Estado e governo. Temos muitos exemplos recentes: George Bush, em 1992, presidente em exercício, tentou ser reeleito e perdeu; Jimmy Carter, em 1980, se candidatou à reeleição e perdeu; Gerald Ford, que, em 1976, só havia, de fato, sido presidente por um ou dois anos, se candidatou à reeleição e perdeu. Mas isso aconteceu justamente devido à existência daquela separação. Temos, porém, dois exemplos desconcertantes na América Latina: o da Argentina e o do Peru, dois casos de reeleição onde não só os candidatos que vinham exercendo seus respectivos mandatos ganharam, mas ganharam de forma arrasadora, e onde as razões de tal vitória podem ser atribuídas ou ao êxito de suas políticas, ou à ausência de separação entre Estado e governo. Então, penso ser este outro item que continua aberto em nossa agenda na América Latina.

Outro desses temas de grande importância, que se vincula aos dois primeiros, mas é totalmente distinto dos demais, é o que pode também ser pensado sob a ótica da noção do exercício da cidadania política fora dos períodos eleitorais. O grande risco que existe na democracia representativa é que o cidadão vota a cada quatro, seis, ou dois anos, segundo o calendário eleitoral de cada país. Por isso, é preciso introduzir mecanismos que assegurem a participação mais constante dos cidadãos na política, o que em muitos países já vem ocorrendo. Exemplos disso são os referendos ou plebiscitos, isto é, a interferência da iniciativa popular em nível municipal, estadual ou federal nas decisões políticas. Mas para tanto deve ser determinado um certo número de assinaturas, deve-se definir se se querem muitas ou poucas, ou seja, muitas para temas de substancial importância, poucas para temas relativos a procedimentos. Há uma grande discussão sobre este assunto, sobre a permissão para que os cidadãos votem questões de peso, para que a iniciativa do referendo não parta exclusivamente do Poder Executivo, mas que possa partir também dos cidadãos, como é o caso, notável, da Suíça e também de muitos estados norte-americanos, em particular da Califórnia.

Na América Latina, este é um tema muito polêmico, porque realmente existe o problema da não-participação política, fora dos períodos eleitorais, das grandes massas, sobretudo das camadas empobrecidas. E porque em países tão fortemente presidencialistas como os nossos, onde o Poder Executivo monopoliza as iniciativas que incumbiriam ao Legislativo, é importante, não somente, acabar com esse monopólio e devolver tais iniciativas ao Congresso, mas também retirá-lo do Poder Executivo e do Legislativo para entregá-lo aos cidadãos, através das iniciativas populares que são os referendos.

Outro exemplo de política de alta intensidade é o da revogação ou cassação de mandatos. É complicada esta questão da revogação de mandatos. Por exemplo, vocês elegem aqui, como o fizeram, um grande presidente municipal - no México, os prefeitos são chamados presidentes municipais. Mas, agora imaginemos, queira Deus o contrário, que você, amigo Célio, realize de forma insatisfatória seu trabalho. É importante que os cidadãos tenham a oportunidade de o depor do cargo, antes que termine seu mandato, antes que possa provocar maiores danos, e antes que seja tarde demais para afastá-lo da sua função. É o caso, por exemplo, do México, com longos períodos eleitorais. Temos ali mandatos de seis anos para a presidência, para governadores e senadores, e somente de três anos para presidentes municipais e deputados. É necessário pensar neste problema. Que faremos se tivermos um presidente como tivemos os equatorianos? Um louco? No México, já tivemos muitos loucos na presidência, mas nenhum tão louco como Bucarán. A revogação de mandatos é um instrumento de que dispõe o cidadão, não somente para depor os maus governantes de seus cargos eletivos, mas também para obrigá-los a ser mais cuidadosos, isto é, tem também um efeito dissuasivo, não só punitivo. Também traz complicações, não se pode negar. Quantas assinaturas são necessárias para se obter a cassação? Basta a maioria simples? Deve ser igual à exigida para a eleição ou o critério deverá ser mais rigoroso do que o eleitoral? Quando pode isso ser feito? Quais são as implicações políticas reais de iniciativas desse tipo? Por exemplo, tal iniciativa pode ser usada pela oposição, não só por razões graves, senão simplesmente para incomodar, para ganhar votos.

Trata-se de problemas reais, mas este tipo de iniciativa se encontra entre alguns dos mecanismos que existem para se estabelecer essa política de alta intensidade, isto é, de assegurar que a participação política não se limite só às conjunturas eleitorais, mas possa também assumir formas importantes de ingerência de acordo "na política" além da participação limitada ao voto.

Gostaria de abordar ainda a questão da sub ou super-representação de minorias importantes. Este é um problema que tem surgido em muitos países da América Latina nos últimos anos, ao se efetuar uma série de reformas constitucionais, ao se criarem assembléias constituintes e ao se tentar conseguir a maior representatividade possível das mesmas. Talvez o caso mais notável tenha sido o da Colômbia em 1990, mas houve outros. Qual é o problema? Vou exemplificá-lo com o caso do México, porque é o que conheço melhor e talvez seja o que ilustre mais claramente esta situação. No México, temos uma população indígena importante. Por indígena, entende-se não só a cor da pele, o idioma, mas também a cultura, a etnia, isto é, trata-se de indivíduos que moram em suas proximidades específicas, com seus costumes, sua língua, sua religião, sua cultura, etc. Representam aproximadamente 8% ou 9% da população, são uma minoria, mas não deixam de ser minoria. Uma minoria muito complicada, porque é muito heterogênea e dispersa. Para nós, brancos, mestiços, urbanos, que observamos de fora o problema, entre um indígena tojolabal de Chiapas e um indígena tsaotz'um de Sonora ou de Chihuahua, no México, não existe diferença, os dois são indígenas. Mas, para eles, há muita diferença, e além disso, têm muito pouco em comum. Não consideram que uns representam os outros. Como se consegue a representação de uma comunidade, por exemplo, da comunidade indígena mexicana, tão heterogênea, tão dispersa, tão pequena e ao mesmo tempo tão importante para nós, e que poderíamos mesmo chamar de "a alma do país"? A herança e a presença indígena no México perfazem muito mais do que 8% da população. Se os indígenas representassem somente 8% da população, haveria muitas datas de Hernán Cortés no México, porque os outros 92% não seriam indígenas. Sabem quantas estátuas de Hernán Cortés, o conquistador espanhol, existem em toda a República Mexicana? Nenhuma sequer. Por quê? No México, existe a crença de que os derrotados, por serem mexicanos, ou seja, todos nós, e os que ganharam foram a elite, os espanhóis. Não sei, não seria o contrário? Enfim, não importa. Mas é dos mexicanos essa idéia de "nós" e "eles", e o "nós" são os indígenas, que são somente 8% da população. Todavia, na verdade, são esses 8% que dão uma densidade histórica e cultural ao país, que nem sempre a teve. Como conseguir a representação adequada dessas comunidades no Congresso, no Poder Executivo, nos meios de comunicação, no orçamento da educação, da cultura, da conservação da história, na reforma agrária, etc.? Como fazer? Se se deixa por conta das leis do mercado eleitoral, sabemos que não haverá nenhuma representação, não vão chegar nunca a ter representação.

Se se conceder distritos a essas minorias, como se fez com a representação de origem africana nos Estados Unidos, que têm seus distritos eleitorais, onde sempre ganha um anglo-africano, porque são distritos de maioria negra, muito rapidamente esses distritos deixam de ser realmente representativos e se tornam redutos eleitorais corporativistas. Qual seria a solução? São problemas delicados, mas o importante é entender que a democracia representativa pura não resolve o problema da sub ou super-representação de certos setores das nossas sociedades, tão fragmentados, tão desiguais. Eles não podem ser representados no sistema tradicional, e por outro lado, não contamos com novos sistemas para representá-los. Devemos lembrar que a democracia representativa anglo-saxônica, europeia, serve principalmente para sociedades relativamente homogêneas, onde quase todo mundo é igual, podendo haver 15% ou 20% da população que não sejam iguais, que sejam mais ricos ou mais pobres, que sejam negros, brancos, latinos ou chineses, tanto faz, mas a maioria da população é mais ou menos igual. Quando não é assim, como no caso das nossas sociedades, que se deve fazer?

E para finalizar, gostaria de citar o tema dos meios de comunicação ou da mídia, como vocês dizem. Tanto vocês no Brasil, quanto nós no México, sabemos muito bem o que é o poder do monopólio da televisão em nossos países, talvez mais do que em outros países da América Latina, porque temos vivido este problema na própria carne. É um poder acima de todos os poderes, é um poder mais forte, mais poderoso, mais onipotente que os demais. Como a Rede Globo? Como pode a democracia se existir também um poder paralelo tão forte como é a Rede Globo, no Brasil, e a Televisão, no México? O problema é real, porque nem a nacionalização, nem a expropriação são capazes de resolvê-lo. Isso já é sabido. Sabemos que a capacidade de nossos Estados de criar mecanismos de regulamentação não é suficiente, que os intentos de estimular a concorrência não costumam dar certo, prosperar, e sabemos também que é muito difícil para a população, nessas condições de monopólio, conseguir exercer influência sobre os meios de comunicação.

Que se pode fazer? Existe o problema, mas há também soluções tecnológicas: TV a cabo, TV por assinatura, que está começando agora, barateamento dos custos de recepção e transmissão, a possibilidade de televisões regionais, que já existem em muitas regiões de nossos países, de televisões setoriais, que começam a aparecer nos Estados Unidos, a fragmentação de freqüências e de monopólios. Mas é evidente que não podemos pensar termos resolvido o problema da democracia na América Latina, se não enfrentamos este problema dos monopólios dos meios de comunicação. Em dinâmico, a mídia é um quarto poder, um quarto poder independente, não controlado, que não entra na dinâmica dos outros três poderes, de seu equilíbrio e separação. Este é outro assunto pendente. Os temas aos quais me referi são apenas alguns entre muitos outros. Não quero cansá-los mais, porém gostaria de compartilhar com vocês algumas reflexões sobre estes temas pendentes ligados à democratização da América Latina. Todas essas questões constituem nossa próxima tarefa a ser executada e que será, sem dúvida, tão importante e tão difícil quanto o foram as etapas anteriores. Muito obrigado.

Tradução: Maria Mercedes Peres Lopes Bertachni

© Cad. Esc. Legis. Belo Horizonte, 4(7): 83-93, jan./jun. 1998