



**Encontros e desencontros:
balanço do estado da prática
democrática na América Latina**

Javier Couso

resumo

Para além do fato positivo de que – em quase toda a América Latina – a democracia seja o único método legítimo para se exercer o poder, a qualidade da democracia na região ainda deixa muito a desejar. Entre outros desafios, destacam-se a persistência, em muitos países, de sérios abusos aos direitos humanos (perpetrados pelas polícias e outras entidades armadas), a existência de uma corrupção galopante e a incapacidade de diminuir as desigualdades socioeconômicas (para além das conquistas em matéria de redução da pobreza). A continuar assim, estes flagelos poderiam colocar em perigo os impressionantes avanços democráticos das últimas décadas.

Palavras-chave: democracia; direitos humanos; corrupção; igualdade; Estado de direito.

abstract

Despite the positive fact that democracy is the only legitimate method for the exercise of power throughout almost the whole of Latin America, the quality of democracy in the region leaves much to be desired. Among other challenges we can highlight the persistence in many countries of serious human right abuses (perpetrated by the police and other armed agencies), the existence of rampant corruption and the inability to reduce social and economical inequalities (besides the achievements concerning poverty reduction). If such scenario persists, those troubles may jeopardize the impressive democratic advances from the past decades.

Keywords: *democracy; human rights; corruption; equality; Rule of Law.*

Olhando em perspectiva, o estado da democracia na América Latina é melhor do que a dura contingência, pela qual atravessam muitos de nossos países, parece sugerir. De fato, em meados de 2016 a região em seu conjunto estava há mais de duas décadas embarcada em um processo de democratização sem precedentes, algo que deve ser aquilatado positivamente, para além dos enormes déficits e desafios que confrontam a maioria dos Estados latino-americanos.

A conquista política, social e cultural que representa que o único método aceito para escolher as autoridades sejam eleições livres e universais é mais apreciada quando se considera, por exemplo, o lamentável fracasso do épico esforço dos democratas do Oriente Médio, que, com sua “Primavera Árabe”, iludiram o mundo com a possibilidade de que eles também alcançariam a democracia. Ou, de uma perspectiva histórica, quando se repara no fato de que nunca havia acontecido que tantos países latino-americanos exibissem uma continuidade democrática tão sustentada.

Até aqui se destacou a importância do fato de que, por um período significativo de tempo, o conjunto da América Latina tenha aceitado a noção de que a democracia é o único método

legítimo para se exercer o poder. Estabelecido isso, é evidente que a existência de métodos eleitorais para escolher as autoridades políticas não esgota o conceito de democratização, e quando se analisa a situação a partir dessa perspectiva mais holística é evidente que o estado da democracia deixa muito a desejar na região. De fato, quando se escava debaixo do panorama de eleições regulares de autoridades políticas na quase totalidade dos países da região, percebem-se sinais muito preocupantes, que sugerem que a valiosa conquista destacada mais acima poderia estar correndo o risco de se perder, a continuarem algumas tendências verdadeiramente destrutivas da legitimidade democrática.

II

Como se destacava na seção precedente, em meados de 2016 o continente latino-americano se aproximava de um quarto de século de predomínio indiscutível de mecanismos democráticos de eleição de suas autoridades políticas. Produto disso, uma geração inteira de latino-americanos nasceu e cresceu em um entorno em que as eleições são algo totalmente natural. E em que a mera possibilidade de que os militares tomem o controle do governo mediante um golpe de Estado

JAVIER COUSO é professor da Universidade Diego Portales (Chile) e pesquisador associado do Centro de Estudos de Conflito e Coesão Social (Coes).

aparece como algo inconcebível. Dito isso, o fato de que as novas gerações deem por certo que a democracia exista, paradoxalmente pode estar contribuindo para enfraquecê-la, especialmente pela indiferença que os processos eleitorais suscitam em boa parte da juventude da região.

Por outro lado, e dado que as atuais concepções da democracia não se esgotam em eleições periódicas das autoridades políticas, mas, sim, incluem o respeito aos direitos das minorias e a existência de instituições de *accountability horizontal* (O'Donnell, 1991), quando se incorporam esses fatores na análise o que era digno de ser celebrado se torna algo muito menos atraente.

Para ilustrar o que se acabou de destacar, considere o leitor a aberrante situação que a democracia na América Latina enfrenta, isto é, a de que em muitíssimos países da região eleições limpas e universais convivem com a sistemática execução – por parte da polícia ou do exército – de centenas e, às vezes, milhares de cidadãos a cada ano. Dessa forma, crimes que eram considerados característicos de regimes ditatoriais passaram a ser algo normal em sistemas políticos em que as autoridades são eleitas pelo povo. Essa nova realidade, que em outro trabalho denominei “democracias criminais” (Couso, 2016), é impactante não só pelo aberrante que representa o fato de que governos democraticamente eleitos tolem – ou inclusive instiguem – a execução extrajudicial de seus próprios cidadãos, como também pela falta de escândalo com que esses crimes de Estado parecem ser recebidos. Embora não contemos ainda com estudos que analisem o impacto que essa triste realidade tem na legitimidade da democracia eleitoral, cabe especular que a regular eliminação de centenas ou milhares de cidadãos por agentes do Estado é algo que mina as bases éticas de um sistema democrático.

III

Vinculado ao escrito anteriormente, cabe destacar a persistência no tempo dos déficits em matéria de Estado de direito que a maior parte dos países latino-americanos exhibe. Embora já no início da década de 90 algumas vezes tenham se levantado, alertando para o perigo que representava para a própria sustentabilidade da

democracia eleitoral o fato de não contar com cortes de justiça verdadeiramente independentes (e cujas decisões foram obedecidas pelos demais poderes do Estado), e depois de substanciosos recursos investidos em modernizar os sistemas judiciais, a situação do Estado de direito na América Latina continua sendo alarmante. E o pior é que parece não existir caminhos rápidos para abordar esse problema. Produto disso, as democracias latino-americanas continuam convivendo com o que o já mencionado O'Donnell (1998) denominou “*the (un) rule of law*”.

Neste ponto é importante destacar algo que, embora seja evidente para os juristas, não o é necessariamente para outras pessoas. Eu me refiro à correlação que existe entre a ausência de um Estado de direito “em forma” e a existência de crimes de Estado, corrupção de funcionários públicos e políticos e outra vasta gama de irregularidades. De fato, por trás das – às vezes – áridas discussões sobre o Estado de direito, se esconde um fato central: o de que, ao final do dia, as sociedades modernas confiam a um grupo de oficiais públicos (fiscais e juízes) a função de estabelecer se existiram (ou não) atos de corrupção e se foram (ou não) agentes do Estado que perpetraram o assassinato de um cidadão em um caso em que se suspeita que tenha existido uma execução (e não um enfrentamento entre a polícia e o exército e grupos criminosos).

Quando se aquilata suficientemente o comentado anteriormente, o Estado de direito (e seu ingrediente essencial, um corpo de juízes genuinamente independentes, imparciais e que contem com autoridade) se revela como o mecanismo central com que contam as sociedades modernas para evitar os excessos do poder estatal – mesmo do eleito democraticamente – e para alicerçar autoritariamente os conflitos produzidos por denúncias de corrupção de autoridades públicas e entidades privadas. Em outras palavras, ali onde não se pode confiar na imparcialidade dos juízes, ou onde suas decisões são sistematicamente desobedecidas pelas demais autoridades públicas, as sociedades carecem de mecanismos civilizados de resolução de conflitos, o que conduz à frustração, à anomia e à violência.

O problema, no entanto, é que enquanto resultou relativamente fácil organizar processos

eleitorais limpos e universais em países sem uma tradição democrática, o ato de instituir cortes genuinamente profissionais, independentes e legitimadas perante a população continua sendo uma tarefa extremamente complexa. E, como resultado disso, a maior parte das democracias do continente latino-americano carece da infraestrutura jurídica necessária para enfrentar assassinatos policiais ou corrupção em grande escala. Tudo aquilo que necessariamente repercute na saúde da democracia eleitoral.

IV

Embora à primeira vista pudesse parecer reducionista, outro grande problema das democracias latino-americanas contemporâneas também está relacionado com Estados de direito frágeis. Refiro-me ao severo aumento da insegurança cidadã gerada pelo incremento da criminalidade comum em muitos países da região. De fato, ali onde o Estado de direito é frágil, a impunidade não só alcança os agentes do Estado como, eventualmente, também os delinquentes comuns mais perigosos. Esse dado indica que a corrupção policial normalmente se traduz na “captura” desses policiais por parte de cartéis de drogas e outros grupos criminosos, que então agem com a tranquilidade que lhes outorga a impunidade conseguida à custa de pagamentos a policiais e a outras autoridades locais. Como o “equilíbrio” do controle territorial de diferentes grupos de narcotraficantes é inevitavelmente instável, depois de um tempo costumam ser geradas guerras internas entre tais grupos, que podem chegar a destruir comunidades inteiras, por sua violência. Nessas lides, os encarregados da ordem pública tendem a recuar e a observar, sem maiores ferramentas, como se sucedem essas disputas. E quando o assunto ultrapassa os limites, chega-se ao extremo de envolver o exército, recurso desesperado que raras vezes contribui para solucionar uma situação que escapou do controle completamente.

A situação descrita marcou a Colômbia nos anos 90, e atualmente afeta boa parte do território mexicano, assim como os bolsões importantes do Brasil e da Venezuela e de alguns países centro-americanos. O mais complicado é que, uma vez que se desencadeou o processo que sucintamente

se resumiu mais acima, é pouco o que as autoridades nacionais e locais podem fazer, especialmente considerando que, enquanto alimentar um Estado de direito transparente em tempos de criminalidade moderada só exige integridade da parte de policiais, fiscais, autoridades locais e juízes, uma vez que as guerras entre narcotraficantes se desenrolam com toda sua força, o que as circunstâncias reclamam das autoridades recém-mencionadas não é só integridade, mas, também, um heroísmo impossível de demandar.

V

Continuando com a análise dos desafios que confrontam as democracias latino-americanas, destaca-se também a dificuldade com que a vasta maioria delas evidenciou em termos de redução das desigualdades econômicas e da exclusão social e cultural. De fato, mesmo quando há clara evidência a respeito da redução da pobreza na maior parte dos países da região, sob o império das democracias eleitorais das últimas décadas a desigualdade econômica persistiu – ou inclusive aumentou – na maior parte da América Latina. Novamente, o fato de enfatizar esse último ponto poderia ser considerado como uma forma de subestimar a importância da redução da pobreza e – sobretudo – da extrema pobreza numa região em que elas eram dramáticas a apenas uma geração atrás. Dado esse contexto, alguns analistas conservadores objetam que se dê demasiada atenção ao problema da iniquidade econômica, num contexto em que todos os setores sociais aumentaram seu consumo e bem-estar. Inclusive, a partir de certas perspectivas filosóficas, objeta-se que, eliminando-se a pobreza absoluta, a desigualdade econômico-social represente um problema a ser atendido.

Muito além das objeções que podem ser levantadas à posição filosófica recém-formulada, uma das perguntas de fundo que a persistência da desigualdade socioeconômica na América Latina na era das democracias eleitorais coloca é a seguinte: quanta desigualdade econômica um regime democrático tolera? Em outras palavras: que problemas para o desenvolvimento do próprio sistema democrático a existência de excessivas iniquidades socioeconômicas gera?

Embora essas perguntas sejam impossíveis de abordar neste breve texto, a experiência latino-americana dos últimos anos sugere que, inclusive ali onde a pobreza absoluta começa a ser eviscerada, a própria dinâmica democrática gera mal-estar entre as camadas que recebem menos, especialmente em sociedades em que a mobilidade social é pouco frequente. Assim, sem prejuízo de que na maior parte da região tenham sido dados importantes passos na direção de dotar os grupos menos favorecidos de acesso às necessidades vitais mínimas (como alimento, moradia, transporte, etc.), o fato de que o sistema econômico que predominou nas últimas décadas tenha aumentado a distância entre os ricos e extremamente ricos e as camadas médias e pobres resultou num mal-estar generalizado, que foi logo explorado por políticos populistas ou pseudorrevolucionários que prometem uma mudança radical dos modos de produção e distribuição da renda.

Por outro lado, a combinação de um eleitorado mais bem-educado e, portanto, mais consciente de seus direitos (como o que a América Latina exhibe depois de quase três décadas de contexto democrático) com uma economia que gera cada vez maiores disparidades na renda dos ricos e dos super-ricos e o resto da população parece estar contribuindo também para a busca, por parte dos cidadãos, de alternativas politicamente heterodoxas, especialmente aquelas que prometem soluções de curto prazo e efetivas para as barreiras econômicas apontadas.

VI

Complicando mais as coisas, a concentração econômica gerada pelo modelo econômico predominante na região nas duas últimas décadas levou, em muitos países, à “captura” do Estado por parte de grupos econômicos. Quando – produto da maior circulação da informação que as novas tecnologias geraram – tais atos de captura se tornaram públicos, os escândalos se sucederam quase sem trégua na esmagadora maioria dos países da região, contribuindo para um desprestígio e uma desconfiança dos cidadãos a respeito dos partidos políticos e da política sem precedentes.

Embora caiba se perguntar em que medida o que acontece nesse âmbito na América La-

tina é simplesmente o fato de que existe uma maior consciência cidadã a respeito de atos de corrupção que ocorriam com igual (ou maior) frequência no passado, o mais relevante é que nunca antes a sociedade soube tanto a respeito de atos de corrupção do sistema político como atualmente, o que levou muitos latino-americanos a um preocupante desprezo pelo sistema de representação democrática.

Por outro lado, quando os escândalos de corrupção política ocorrem em contextos de desconfiança dos próprios foros em que se supõe se estabelecerão tanto a veracidade das acusações como as responsabilidades penais e civis dos funcionários, políticos e empresários envolvidos em ações corruptas (em outras palavras, quando se duvida da integridade de fiscais e juízes), o cidadão comum tende a desacreditar de tudo e de todos, isolando-se num ensimesmamento individualista extremamente daninho para a saúde das ainda jovens democracias latino-americanas.

VII

Considerando o efeito potencialmente devastador que a verdadeira onda de escândalos de corrupção dos políticos – e de seus partidos – impactou na vasta maioria dos países da região, vale a pena se deter um pouco mais nessa aresta da democracia latino-americana. Como o leitor deve perceber, cada vez mais se fica sabendo que um grupo econômico ou um empresário individual obteve condições regulatórias vantajosas como contrapartida às suas doações para as campanhas eleitorais de governos nacionais, regionais ou locais. Ou que foram beneficiados por legislações vantajosas como contrapartida de seus aportes para parlamentares. Assim, a própria essência do sistema de democracia representativa recebe um golpe descomunal. Se a “captura” de funcionários do Executivo e parlamentares por parte de grupos econômicos (nacionais ou estrangeiros) se torna habitual, chegará um momento em que o cidadão comum deixará de confiar no regime democrático representativo, o que o levará à mais completa indiferença a respeito do sistema democrático ou da busca de políticos antissistema (que reclamem para si a mais completa independência a

respeito de um sistema corrompido até a medula). Em ambos os casos, quem perde é a democracia, já que – no caso do desprezo eleitoral – o sistema corre o risco de implodir, como resultado da falta de um mínimo de eleitores que legitimem o processo democrático ou, no caso em que se recorra a um *outsider*, porque estes costumam ser indivíduos sem história política que ofereça garantias sobre a seriedade com que se comportarão no poder, nem ligação alguma com os partidos políticos existentes, algo conveniente eleitoralmente nesses ambientes de desconfiança, mas extremamente perigoso em termos de governabilidade.

VIII

Nas seções precedentes, depois de se destacar quão valioso é o fato de que, pela primeira vez na história da região (e por mais de um quarto de século), a quase totalidade dos países latino-americanos tenha exibido uma prática democrática, foi identificada uma série de limitações que afetam a maioria das democracias da região.

Nesta seção se sugere o contorno geral que uma agenda de fortalecimento democrático na América Latina deveria adotar, entendendo que, nesse campo, não existem os atalhos fáceis e que, inevitavelmente, alguns países contam com maiores dotações de capital institucional que outros, o que lhes facilita as coisas.

Se há um elemento comum que caracteriza todas as democracias latino-americanas (com a possível exceção dessa espécie de “milagre” democrático que é o Uruguai, país com a melhor *performance* nesse âmbito em toda a região), é a combinação de formas eleitorais democráticas com estruturas econômicas que geram crescentes brechas de desigualdade entre uma – cada vez menor – camada de grupos ricos e ultrarricos e a generalidade da população.

Essa característica, que convive com uma importante redução da pobreza em boa parte da região, demonstrou ser extremamente disruptiva para as perspectivas democráticas, tanto pelas tentativas daqueles que gozam de altos níveis de capital para “investir” parte do seu dinheiro em *lobby*, tráfico de influências e formas ainda mais corruptas de influência política como pelo mal-estar que gera nas camadas médias e baixas

a existência de brechas tão fortes na renda. O contexto descrito não está, claro, circunscrito à América Latina. Também ocorre em outras latitudes, embora seus efeitos sejam muito menos disruptivos para o sistema democrático nos contextos de países desenvolvidos e em que o regime político anterior se encontra inserido numa cultura da legalidade da qual carecem muitos países da região latino-americana.

Como não parece possível alterar, no curto prazo, as dinâmicas do capitalismo tardio que geram a concentração de renda em grupos cada vez menores, os esforços deveriam ser focalizados em evitar a todo custo que o enorme poder econômico que se acumula constantemente em poucas mãos se traduza num poder político superdimensionado, de maneira a assegurar uma mínima autonomia do campo político com relação ao campo econômico.

Em paralelo a isso (embora certamente esteja vinculado), dever-se-ia apostar fortemente no fortalecimento dos aspectos mais básicos de um Estado de direito, isto é, uma judicatura genuinamente independente dos demais poderes do Estado (e dos poderes econômicos) e com um mínimo de capacidade institucional para fazer executar suas decisões.

Os instrumentos para avançar nos dois planos mencionados anteriormente deveriam ser objeto de um estudo mais acabado, mas uma pista que se sugere é estudar os casos virtuosos da própria região latino-americana (Uruguai, Costa Rica e Chile, em relação ao Estado de direito, e o caso uruguaio, no que diz respeito à autonomia do campo político com relação ao campo econômico). A vantagem de se buscar chaves para avançar no fortalecimento da democracia na América Latina, mediante o expediente de estudar a fundo casos “virtuosos” da própria região, é que as metas parecerão mais alcançáveis para os países com necessidade de avançar em alguns dos planos cruciais apontados. Adicionalmente, a *expertise* necessária se encontrará mais facilmente disponível. E, finalmente, os possíveis “transplantes” legais ou institucionais necessários serão presumivelmente mais fáceis de realizar, dado o comum contexto histórico, social e cultural próprio da região latino-americana.

BIBLIOGRAFIA

- COUSO, Javier. "Sine Qua Non: On the Role of Judicial Independence for the Protection of Human Rights in Latin America", in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v. 33, Issue 2, 27 July 2015, pp. 251-8.
- O'DONNELL, Guillermo. "Polyarchies and the (un) Rule of Law in Latin America", in *Working Paper*, n. 254, Mayo 1998. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/254.pdf>.
- _____. "Horizontal Accountability in New Polyarchies", in *Journal of Democracy*, 9 (3), pp. 112-26.