

A política das multidões: populismo e neopopulismo na América Latina

WAGNER PINHEIRO PEREIRA¹

A política de massas populista é um dos fenômenos mais característicos e recorrentes na história da América Latina nos séculos xx e xxi, por marcar a emergência das massas na vida política latino-americana; por configurar as novas modalidades de organização do poder e de participação e controle social, que substituíram as formas tradicionais de dominação das elites oligárquicas; e por introduzir um tipo novo de governo que buscava – por intermédio da utilização dos meios de comunicação de massas como instrumentos de propaganda política e de manipulação da opinião pública – conceber a política como espetáculo para as massas². Surgindo como fenômeno típico da pas-

1. Professor adjunto de história da América nos cursos de história e de relações internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
2. Com base nos aportes analíticos de Siegfried Kracauer (*O Ornamento da Massa*, São Paulo, CosacNaify, 2009 [1927]), Walter Benjamin (*A Obra de Arte na Época de Sua Reprodutibilidade Técnica*, Porto Alegre, Zouk, 2012 [1936]), Hannah Arendt (*Origens do Totalitarismo: Antisemitismo, Imperialismo, Totalitarismo*, São Paulo, Companhia das Letras, 1998 [1951]), Guy Debord (*A Sociedade do Espetáculo*, Rio de Janeiro, Contraponto, 1997 [1967]) e Georges Balandier (*O Poder em Cena*, Brasília, Editora UNB, 1982 [1980]), este capítulo considera possível interpretar a política de massas como um novo tipo de poder que investe na encenação de um “Estado-espetáculo”, na interpretação performática de um “astro político” e na audiência espectral de uma “sociedade-plateia”. Dessa forma, a política de massas populista, inspirada nas experiências dos fascismos europeus, torna-se um grande teatro de ilusão, estrelado por um *one-man show*, que arrebatava os corações e as mentes das massas, transformadas em público espectador passivo, iludido e manipulado dessa exibição permanente. Com a personalização do poder, o mundo da política se apoia, como o mundo do espetáculo, sobre o *star system* (sistema de estrelato): tudo se apaga – partidos, ideologias e programas – perante os astros políticos que assumem para si o papel de protagonistas da história, restando ao cidadão comum tornar-se um mero espectador de um poder sempre em representação, que lhe dá a ilusão de também fazer

sagem da sociedade tradicional, arcaica ou rural, para a sociedade moderna, urbana ou industrial, as políticas de massas populistas na América Latina estiveram ligadas ao crescimento e à diversificação das sociedades e das economias latino-americanas entre as décadas de 1930 e 1950, configurando-se como movimentos modernizadores que mobilizaram parcelas significativas das classes populares em diversos países, sendo caracterizados como expressão política de caráter “nacional-popular” ou “nacional-desenvolvimentista”, e sua forma política qualificada pelo termo “populismo”.

Apesar de ser um tema amplamente estudado por historiadores, sociólogos, cientistas políticos, economistas, psicólogos e comunicólogos de vários países do mundo, os debates acerca das políticas de massas populistas são dos mais polêmicos, passionais e, ao mesmo tempo, dos mais diversos, complexos e contraditórios, já que essa forma de governo levou tanto seus seguidores e admiradores quanto seus opositores e críticos do terreno das disputas políticas para a esfera dos debates acadêmicos e para a exposição – quase sempre com sentido pejorativo e carregada de juízo de valor – na mídia contemporânea. Muito se discute, e, talvez, pouco se compreenda, sobre o fenômeno da política de massas populista; mesmo assim, das origens do populismo no século XIX aos chamados neopopulismos contemporâneos, a trajetória histórica e interpretativa desse fenômeno político merece ser resgatada para que se possam compreender tanto as razões de incontáveis e diferenciados olhares como suas heranças e seus legados na América Latina do século XXI.

Populismo: origens, (in)definições e vertentes interpretativas

Na introdução do livro *Populismo y Neopopulismo en America Latina: El Problema de la Cenicienta*, os organizadores María Moura Mackinnon e Mario

parte dessa visão de mundo populista. Na verdade, os regimes políticos de massas objetivam que o cidadão comum seja apenas um adereço, o “ornamento da massa”, dentro desse cenário monumental e enredo espetacular, produzidos pelo próprio Estado, transformado em agente de *show business*.

Alberto Petrone apontam que é quase um lugar-comum na literatura sobre o populismo começar assinalando o vazio e a imprecisão do termo, e a multiplicidade heterogênea de fenômenos que ele abarca³. Ernesto Laclau parece bem sintetizar a opinião e a sensação de muitos estudiosos ao afirmar que:

"Populismo" é um conceito ao mesmo tempo evasivo e recorrente. Poucos conceitos têm sido tão amplamente usados na análise política contemporânea, embora bem poucos tenham sido definidos com menos precisão. Sabemos, intuitivamente, a que nos referimos quando qualificamos de populista a um movimento ou ideologia. Porém, enfrentamos as maiores dificuldades para traduzir essa intuição em conceitos. [...] À obscuridade do conceito empregado acrescenta-se a indeterminação do fenômeno a que se refere⁴.

As definições do conceito de populismo são imprecisas, ambíguas, polêmicas, com modelos e tipologias confusos e contraditórios, que não levam em conta as particularidades nacionais nem as especificidades conjunturais⁵. Em virtude dessas dificuldades, estudiosos como o sociólogo Gino Germani procuraram enumerar uma variedade de características relevantes para descrever esse fenômeno político, apesar de ficar perceptível que, quanto mais traços característicos são incluídos no conceito de populismo, menos ele é capaz de conferir hegemonia a análises concretas, em razão do surgimento de uma proliferação de exceções ou especificidades apresentadas em cada caso nacional ou conjuntura histórica:

O próprio populismo tende a negar qualquer identificação ou classificação com a dicotomia direita-esquerda. Trata-se de um movimento multiclassista, embora

3. María Moira Mackinnon e Mario Alberto Petrone (orgs.), "Introducción: Los Complejos de la Cenicienta", em *Populismo y Neopopulismo en América Latina: El Problema de la Cenicienta*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 13.

4. Ernesto Laclau, "Para uma Teoria do Populismo", em *Política e Ideologia na Teoria Marxista: Capitalismo, Fascismo e Populismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, pp. 149-150.

5. Ludovico Incisa, "Populismo", em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora UNB, 1986, pp. 980-981.

nem todo movimento multiclassista possa ser considerado populista. O populismo provavelmente desafia qualquer definição abrangente. Deixando momentaneamente de lado esse problema, o populismo inclui usualmente componentes contrastantes, tais como reivindicação da igualdade de direitos políticos e da participação universal das pessoas comuns, mas funde-se com algum tipo de autoritarismo, frequentemente sob uma liderança carismática. Ele inclui também demandas socialistas, ou pelo menos a demanda da justiça social, uma vigorosa defesa da pequena propriedade, componentes fortemente nacionalistas e a negação da importância da classe. O populismo é acompanhado pela afirmação de direitos das pessoas comuns de enfrentarem os interesses de grupos privilegiados, habitualmente considerados inimigos do povo e da nação. Qualquer um desses elementos pode ser enfatizado de acordo com condições sociais ou culturais, mas todos se encontram presentes na maioria dos movimentos populistas⁶.

A palavra "populismo" entrou para o vocabulário ocidental a partir da segunda metade do século XIX e, desde então, segundo a análise de estudiosos como Octavio Ianni⁷ e Peter Worsley⁸, passou a denominar fenômenos históricos muito diversos no tempo e no espaço:

1 – O movimento narodnitchestvo (ou narodismo) surgido na Rússia czarista em meados da década de 1860.

2 – Os movimentos americanos das regiões rurais do sul e do meio-oeste dos Estados Unidos da América, surgidos na década de 1870, que resultaram na fundação do People's Party (Partido do Povo), também conhecido como Populist Party (Partido Populista).

3 – Certos movimentos e/ou tipos de Estado da África, Ásia e América Latina.

4 – O uso ainda mais amplo do vocabulário refere-se não apenas a movimentos organizados completamente mas também a determinados

6. Gino Germani, *Authoritarianism, Fascism, and National Populism*, New Brunswick, Transaction, 1978, p. 88, apud Ernesto Laclau, *A Razão Populista*, São Paulo, Três Estrelas, 2013, pp. 33-34.

7. Octavio Ianni, *A Formação do Estado Populista na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991, p. 18.

8. Peter Worsley, "O Conceito de Populismo", em Fanny Tabak, *Ideologias-populismo*, Rio de Janeiro, Eldorado, 1973, pp. 258-304.

elementos presentes em organizações, movimentos e ideologias de toda espécie que se baseiem no mito do povo-comunidade, no encobrimento dos conflitos sociais, na identificação da “vontade do povo” com a justiça e a moral, na relação direta do povo com seus líderes sem mediação de qualquer instituição etc.⁹

Na maior parte do mundo, atualmente, costuma-se caracterizar um político como “populista” quando ele se utiliza – de forma emocional e não racional – de apelos retóricos e promessas demagógicas ao “povo”. Dessa forma, o populismo é visto como pura manipulação da irracionalidade das massas por políticos carismáticos e oportunistas, característica que nega os valores elementares da democracia representativa, ao colocar ênfase na liderança demagógica, nas relações clientelistas e na manipulação das massas.

Da década de 1980 aos dias atuais, em virtude das instabilidades políticas e fragilidades das instituições democráticas ocorridas após os processos de redemocratização e que possibilitaram novamente a ascensão de líderes e políticas neopopulistas na América Latina, o fenômeno político do populismo voltou a despertar a atenção de estudiosos como o cientista político Paul W. Drake¹⁰ e o historiador Norberto Ferreras¹¹, que, em momentos distintos, procuraram estabelecer a seguinte periodização histórica do populismo¹², que reproduzo e complemento nos seguintes tópicos:

- **Populismo precoce ou liberal** – No período conhecido como Radicalismo ou Reformismo das classes médias (primeiras três décadas do século xx), a América Latina manteve-se uma região predominantemente agrária, dominada pelo poder das aristocracias rurais e por sistemas políticos excludentes, sendo as classes baixa e média politicamente

9. Guita Grin Debert, *Ideologia e Populismo*, São Paulo, T. A. Queiroz, 1979, p. 12.

10. Paul W. Drake, “Conclusion: Réquien for Populismo?”, em Michael Conniff (org.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, New Mexico University Press, 1982, pp. 237-240.

11. Norberto Ferreras, “A Sociedade de Massas: Os Populismos”, em Cecília Azevedo e Ronald Raminelli (orgs.), *História das Américas: Novas Perspectivas*, Rio de Janeiro, FGV Editora, 2011, pp. 218-220.

12. Neste capítulo, propõe-se, no lugar de “neopopulismo”, denominar “neopopulismo da era neoliberal” ou “neopopulismo de direita”; e, no lugar de “populismo radical”, denominar “neopopulismo radical” ou “neopopulismo de esquerda”.

diferentes graus, os fabricantes, com tarifas e crédito; os agricultores, com a expansão dos mercados urbanos e o controle contínuo sobre a força de trabalho rural; a classe média, com o crescimento do Estado nacionalista, do emprego e da segurança social; e os trabalhadores urbanos mais qualificados, com consumo, bem-estar e benefícios sindicais superiores aos acordados com os outros grupos da classe baixa. Esse período, marcado pela mobilização de amplos setores das massas urbanas – por meio de programas animados por certos *slogans* e ideias socialistas, pela conformação do Estado de bem-estar social e pelo crescimento industrial protegido –, teve como representantes Getúlio Vargas (1930-1945) no Brasil; Lázaro Cárdenas (1934-1940) no México; José María Velasco Ibarra (1934-1935/1944-1947) no Equador; Juan Domingo Perón (1946-1955) na Argentina; e Juan José Arévalo Bermejo (1945-1951) na Guatemala. Também são considerados populistas alguns movimentos políticos que não chegaram ao poder: aprismo (Alianza Popular Revolucionaria Americana – Apra), liderado por Víctor Raúl Haya de la Torre, no Peru; e gaitanismo, liderado por Jorge Eliécer Gaitán, entre 1930 e 1948, na Colômbia. Entre as décadas de 1950 e 1960, as perspectivas do populismo multiclassista declinaram, mas importantes populistas continuaram aparecendo em cena, tais como: José María Velasco Ibarra (1952-1956/1960-1961 e 1968-1972) no Equador; Víctor Paz Estenssoro (1952-1956) e Hernán Siles Zuazo (1956-1960) na Bolívia; Getúlio Vargas (1951-1954), Jânio da Silva Quadros (1961) e João Belchior Marques Goulart (1961-1964) no Brasil; Jacobo Árbenz Guzmán (1951-1954) na Guatemala; Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) no Chile; Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) na Colômbia; Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) no Peru; e Juan Bosch (1963) na República Dominicana. Esses líderes populistas enfrentaram graves crises econômicas e apresentaram outros elementos diferenciadores, como a mobilização agrária e a participação de indígenas na política, que fariam desses casos um tanto diferentes dos anteriores.

• **Populismo tardio** – Na década de 1970 surgiram os últimos expoentes de um processo que se pensava em extinção, tais como Juan Domingo Perón (1973-1974) na Argentina; e Luis Echeverría Álvarez (1970-

-1976) no México. Os líderes populistas tardios tentaram retornar às experiências anteriores em vez de estabelecer processos originais, mas logo descobriram que era muito difícil revitalizar as alianças e os programas populistas das épocas passadas, pois as elites perceberam que o preço da inclusão das massas – aumento de salários, inflação, transferências de recursos, além do fantasma da ameaça comunista representada por países como Cuba de Fidel Castro e Chile de Salvador Allende – parecia, naquele momento, ser maior do que os riscos de uma exclusão social forçada. Em consequência, até meados da década de 1970, sob pressões econômicas e sociais severas, as Forças Armadas proscreveram o populismo na maior parte dos países da América Latina.

- **Neopopulismo da era neoliberal ou neopopulismo de direita** – No final da década de 1980, grande parte da América Latina havia passado por um processo de redemocratização política e mergulhado na economia de livre mercado, adotando políticas neoliberais impostas sem muitas barreiras. Em virtude da fragilidade das instituições democráticas, marcadas por um cenário de instabilidade política, corrupção, inflação e desemprego generalizado, houve uma espécie de anomia das sociedades latino-americanas, envoltas em uma “informalização da política”, causada pela ausência de instituições e estruturas de mediação política de fato¹³. Esse quadro político-social, reforçado pelo neoliberalismo (tendência recíproca de exacerbar a desinstitucionalização da política), acabou favorecendo o ressurgimento de líderes populistas e a retomada da utilização dessa categoria para denominar os processos políticos da década de 1990. Os líderes neopopulistas recuperaram, com grande êxito, as estratégias de mobilização de massas empregadas pelos “populistas clássicos”. No entanto, o neopopulismo agiu no sentido contrário, já que os governos neopopulistas da década de 1990 se propuseram a criticar as antigas práticas do populismo clássico não pelos erros ou aspectos negativos, mas pelo que, até então, eram consideradas suas maiores e mais importantes contribuições

13. Cf. Sergio Zermeno, “El Regreso del Líder: Crisis, Neoliberalismo y Desorden”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, n. 4, pp. 115-150, out.-dez. 1989.

...za as cam...
...abilistas. Diversa...
...mos clássicos ao ad...
...mercado, planos econ...
...a dívida externa, refo...
...dos bi e multilaterais...
...Menem (1989-1999) n...
...1992) no Brasil; Albe...
...lmas de Gortari (198...
...Ortiz (1996-1997) no...
• **Neopopulismo radi...**
...gante do período ante...
...de vida, e a falta de res...
...chegada de grupos pol...
...formistas. Em sua fase...
...do século XXI assumiu...
...leva de candidatos de p...
...governos do novo mi...
...social e engajamento p...
...tos políticos tiveram...
...no Chile e na Argentina...
...anteriores, e sua radi...
...na Bolívia, pelo cont...
...ticos de novo signo e...
...preexistentes; portan...
...líticas. Seus principa...
...-2013) na Venezuela;...
...Néstor Carlos Kirch...
...de Kirchner (2007-2...
...-2005-2010) no Uru...
...via; Verónica Michell...
...Rafael Vicente Cor...
...Lugo (2008-2012) n...

para as camadas mais populares e necessitadas: as políticas sociais e trabalhistas. Dessa forma, muitos governos neopopulistas buscaram destruir o “legado” e as conquistas sociais empreendidas pelos populismos clássicos ao adotarem medidas que causaram flexibilização do mercado, planos econômicos que aumentaram ainda mais a inflação e a dívida externa, reforma fiscal, privatizações e efetivação de acordos bi e multilaterais. Os exemplos mais conhecidos são Carlos Saúl Menem (1989-1999) na Argentina; Fernando Collor de Mello (1990-1992) no Brasil; Alberto Fujimori (1990-2000) no Peru; Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no México; e Abdalá Jaime Bucaram Ortiz (1996-1997) no Equador.

- **Neopopulismo radical ou neopopulismo de esquerda** – O desgaste do período anterior, marcado pela deterioração das condições de vida, e a falta de resultados para os setores populares permitiram a chegada de grupos políticos radicalizados ou com posições políticas reformistas. Em sua fase mais recente, o neopopulismo latino-americano do século XXI assumiu uma vertente esquerdista e radical, quando uma leva de candidatos de partidos de esquerda foi eleita no continente. Os governos do novo milênio mantiveram o estilo de mobilização, base social e engajamento político dos períodos anteriores. Esses movimentos políticos tiveram as origens mais diversas: no Uruguai, no Brasil, no Chile e na Argentina estiveram lastreados em experiências políticas anteriores, e sua radicalização é menor; na Venezuela, no Equador e na Bolívia, pelo contrário, apresentaram-se como movimentos políticos de novo signo e com vínculos menores com os grupos políticos preexistentes; portanto, estiveram mais livres para radicalizar suas políticas. Seus principais representantes são: Hugo Chávez Frías (1999-2013) na Venezuela; Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) no Brasil; Néstor Carlos Kirchner (2003-2007) e Cristina Elisabet Fernández de Kirchner (2007-2015) na Argentina; Tabaré Ramón Vázquez Rosas (2005-2010) no Uruguai; Juan Evo Morales Ayma (2006-...) na Bolívia; Verónica Michelle Bachelet Jeria (2006-2010/2014-...) no Chile; Rafael Vicente Correa Delgado (2007-...) no Equador; e Fernando Lugo (2008-2012) no Paraguai.

Além dessas variações em relação à temporalidade e pluralidade de governos, políticas e líderes políticos definidos como populistas, o fenômeno político do populismo causa enorme polêmica que, *grosso modo*, gira em torno de duas visões opostas: a crítica ao autoritarismo, considerado característica básica das experiências populistas (neste caso, são enfatizadas a repressão política e o eficaz sistema de controle dos trabalhadores) ou a valorização do que se entende por caráter democrático (neste caso, enfatiza-se a abertura para inserção e maior participação das massas na cena política nacional). Para a historiadora Maria Helena Rolim Capelato:

Nos últimos tempos, o populismo deslizou do campo acadêmico para o terreno político, apresentando, então, conotação dicotômica e maniqueísta. Dessa forma, ganha sentido positivo ou pejorativo, dependendo do grupo que o mobiliza no debate público. Usado como arma de luta a favor do neoliberalismo, o ataque ao populismo contribuiu para a construção de imaginários políticos que serviam aos interesses de novos grupos no poder. O populismo tornou-se símbolo das forças responsáveis pelo atraso, contrastando com a modernização apregoada pelos defensores de uma concepção de Estado de caráter neoliberal. Nessa luta de imagens, os opositores do chamado neoliberalismo tendem a recuperar o populismo como experiência positiva, genuinamente democrática e popular¹⁴.

Populismo no Brasil: varguismo

O Brasil teve em Getúlio Vargas um governante que se valeu de métodos populistas, chegando a ser chamado de “pai dos trabalhadores”. Natural do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas entrou na cena política como opositor de uma experiência republicana considerada oligárquica, corrupta e deturpada dos princípios liberais. Despontou como líder após a vitoriosa Revolução de 1930, que se propôs a construir um novo Brasil, e contou

14. Maria Helena Rolim Capelato, “Populismo Latino-americano em Discussão”, em Jorge Ferreira (org.), *O Populismo e Sua História: Debate e Crítica*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001, p. 141.

com o apoio de um movimento cívico-militar que reunia os descontentes com a concentração de poder em Minas Gerais e São Paulo, bem como dos partidários da industrialização, entre os quais estavam os militares. Semelhante ao caso de Perón, parte da sua popularidade resultou da política de apoio aos sindicatos que, em compensação, tinham de aceitar um controle governamental. Porém, à diferença do líder argentino, Vargas agiu ditatorialmente a maior parte de sua carreira, pois governou de 1930 a 1945 sem ter sido eleito. Sua política apresentou fases distintas que se explicam tanto pela conjuntura interna como externa. Entre 1930 e 1937, o governo Vargas caracterizou-se por uma tentativa de conciliação entre interesses econômicos (atendimento às necessidades dos cafeicultores em crise, resposta às reivindicações da classe operária por meio da legislação social e conciliação dos interesses políticos que resultaram na Constituição de 1934). Nesse período foi gestado um projeto político autoritário, posto em prática a partir do golpe de 1937. Seu autoritarismo evidenciou-se em especial no período de 1937 a 1945, conhecido como Estado Novo, no qual Vargas reprimiu duramente a oposição e fechou o Congresso. Além disso, as liberdades fundamentais foram suspensas e houve muitas prisões. A pretexto do anticomunismo, todos os críticos do regime eram alvo da repressão, fossem ou não comunistas. Após alguma hesitação, Vargas também perseguiu, em 1938, a Ação Integralista Brasileira (AIB), uma organização fundada por Plínio Salgado e inspirada no fascismo. Ademais, deu maior poder às autoridades federais, ao diminuir a força das polícias estaduais, chegando a queimar bandeiras dos estados em cerimônia pública, para explicitar a necessidade de um governo mais centralizado¹⁵.

Durante a vigência do Estado Novo, foram também proibidas as manifestações populares autônomas e os sindicatos foram atrelados ao Estado. Nessa segunda fase foi posta em prática uma política repressora e controladora dos movimentos sociais, mas que atendia às reivindicações dos trabalhadores, motivo pelo qual tal medida conquistou o apoio de uma parcela significativa desse setor social. O novo regime se caracterizou por

15. José del Pozo, *História da América Latina e do Caribe: Dos Processos de Independência aos Dias Atuais*, Petrópolis, Vozes, 2009, p. 209.

uma ideologia nacionalista de direita que combatia o comunismo, apontado como principal inimigo da sociedade brasileira pela propaganda política – esta orquestrada principalmente pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e pelo Instituto Nacional de Cinema Educativo (Ince), e também interessada em reforçar os laços entre o líder e as massas com vistas a legitimar o novo regime e angariar apoio para a política que passou a ser definida como populista¹⁶.

Nesse período, mesmo tendo o mérito de reforçar a industrialização do Brasil, com o impulso dado à siderurgia, Vargas enfrentou dificuldades econômicas que impossibilitaram a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, bem como dificuldades políticas no plano externo: no contexto da Segunda Guerra Mundial, depois de manter uma atitude ambígua com relação à Alemanha, Getúlio Vargas decidiu-se pelo apoio aberto à luta mundial contra o nazismo, como aliado dos Estados Unidos da América, diferenciando-se da Argentina nesse ponto.

Essas decisões aparentemente contraditórias mostram que Vargas seguiu um itinerário próprio, desprovido de ideologia clara e caracterizado pelo pragmatismo, nacionalismo e autoritarismo. Sua contribuição para uma transformação antioligárquica foi menor que a de Perón, uma vez que a mobilização das massas não foi um elemento central de sua ação, mas é inegável que mudou a correlação de forças no país, tendo em vista o papel preponderante assumido pelo Estado. Nem por isso o Brasil se tornou um país mais estável¹⁷. A entrada do Brasil na guerra do lado dos Aliados revelou uma contradição que abalou os alicerces do regime autoritário. O regime chegou ao seu fim em 1945, mas Getúlio Vargas saiu fortalecido politicamente, como ficou demonstrado na sua volta ao poder, pelo voto popular, em 1951.

Alguns autores consideram que apenas essa segunda fase do governo Vargas (1951-1954) pode ser considerada como populista porque, uma

16. Informações extraídas de: Maria Helena Rolim Capelato, *Multidões em Cena: Propaganda Política no Vargasismo e no Peronismo*, Campinas, Papyrus, 1998; e Wagner Pinheiro Pereira, “O Espetáculo do Poder: Políticas de Comunicação e Propaganda nos Fascismos Europeus e nos Populismos Latino-americanos (1922-1955)”, em Raphael Nunes Nicoletti Sebrían et al. (orgs.), *Do Político e Suas Interpretações*, Campinas, Pontes, 2009, pp. 62-70.

17. José del Pozo, *op. cit.*, 2009, pp. 209-210.

vez eleito segundo os ditames do Estado liberal, realizou uma política nacionalista, estatizante, de efetiva aproximação com as classes trabalhadoras: houve, nesse período, melhoria das condições de vida das classes populares, possibilitada por condições econômicas favoráveis e liberdade de participação política de setores até então excluídos dos jogos de poder.

Como se pode notar, a dificuldade de aplicação do conceito já se revela no caso do varguismo: a mudança de conjuntura histórica externa e interna resultou em alteração na forma de poder, que por sua vez modificou a natureza da relação do líder com as massas. O apoio que Vargas teve da classe trabalhadora, sobretudo no segundo governo, não se explica pela falta de consciência política de classe, mas pelo sentimento de identificação com um governo que atendeu às suas reivindicações tanto no plano social quanto no plano político.

Populismo no México: cardenismo

A história que deu origem ao cardenismo é bem distinta. O México viveu a experiência singular da primeira revolução social do século xx na América Latina, seguida de uma luta armada que se estendeu de 1910 a 1914, assim como enfrentou as dificuldades do pós-guerra em um período marcado por conflitos sociais, políticos e promessas não cumpridas pelos líderes revolucionários no poder. As reformas estabelecidas na Constituição de 1917, uma das mais avançadas da época, porque instituía direitos sociais aos trabalhadores urbanos e reforma agrária que favoreceria o campesinato, acabaram ficando no papel.

O governo de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), considerado o concretizador das reformas sociais, representou uma nova etapa na política mexicana. Depois de ter vencido as eleições, Cárdenas recusou-se a perpetuar o maximato¹⁸ e tornar-se mais um presidente-fantoches de Plu-

18. Plutarco Elías Calles esforçou-se por se tornar o homem forte do México mesmo depois de deixar a presidência. Para isso, procurou institucionalizar o poder da nova elite política, os veteranos da Revolução Mexicana, com a criação do Partido Nacional Revolucionário

tarco Elías Calles. O novo presidente procurou libertar-se da tutela que o grupo de Calles conservara sobre os presidentes anteriores e buscou apoio do Exército, da classe operária e dos camponeses, assim como fez aliança com a Confederação dos Trabalhadores Mexicanos (CTM) e com a Confederação Nacional Camponesa (CNC). Algum tempo depois, de modo a evitar um golpe de Estado, obrigou o *jefe máximo* e os seus aliados a partirem para o exílio em 1936.

Quando assumiu integralmente o controle do poder, Cárdenas esforçou-se por recuperar a credibilidade revolucionária que Calles quase destruíra por completo. O cardenismo representou o auge do nacional-estatismo no México. Lázaro Cárdenas fez avançar profundamente importantes mudanças estruturais, promovendo a renovação da reforma agrária, fomentando o sindicalismo e implantando as chamadas *escolas socialistas*, com o objetivo de combater o analfabetismo e limitar a influência da Igreja católica (embora tenha sido Cárdenas a dar início a uma reconciliação pragmática com a Igreja). Também investiu maciçamente na industrialização e nacionalizou as ferrovias e os monopólios do petróleo, criando a Petróleos Mexicanos (Pemex), em 1938. Como a redistribuição de terra e o sistema de *ejido*¹⁹, a nacionalização do petróleo mexicano foi tomada como prova de que prosseguiram os avanços revolucionários e que Cárdenas era o responsável pela independência econômica do México.

Lázaro Cárdenas deixou também a sua marca como edificador do Estado mexicano contemporâneo, ao dar uma forma definitiva ao Estado

(PNR), em 4 de março de 1929, e da formulação de regras para a sucessão presidencial que preservassem a governança oligárquica por detrás de uma fachada democrática. O resultado fora chamado "maximato", que significava a continuidade do poder por meio da indicação (dedaço) dos candidatos à sucessão presidencial que se tornariam presidentes-fantoches de Calles, o *jefe máximo*, depois de o seu mandato oficial ter terminado em 1928.

19. O termo *ejido* (palavra derivada do latim *exitum*) foi criado no período colonial para denominar as áreas limítrofes dos povoados que exploravam principalmente a pecuária e a lenha. Na era pós-revolucionária adquire outra conotação: o *ejido*, uma criação da Revolução Mexicana, foi o instrumento para a reforma agrária no México. O *ejido* é uma espécie de dotação, em que não há compra; procede da expropriação dos latifúndios ou de terras do Estado e torna-se propriedade da nação, cedida em usufruto perpétuo e hereditário aos camponeses, individualmente ou de forma coletiva. Cf. Carlos Alberto Sampaio Barbosa, *A Revolução Mexicana*, São Paulo, Editora Unesp, 2010, p. 107.

unipartidário capaz de se perpetuar no poder. O Partido Nacional Revolucionário (PNR), fundado por Calles em 1929, transformou-se em Partido da Revolução Mexicana (PRM) em 1938, sendo reorganizado em quatro ramos principais: agrário, do trabalho, militar e “popular”, abrangendo este último organizações de funcionários do Estado. Incluía ainda em sua declaração de princípios a preparação do país para uma democracia do trabalhador, que por sua vez desembocaria em um regime socialista, o que na realidade não veio a ocorrer.

O partido acabou se transformando em um instrumento de controle político e social que conferiu à política mexicana um caráter antidemocrático até o final do século XX²⁰. Esse partido político também se revelou autoritário no plano social, porque atrelou os sindicatos dos trabalhadores ao Estado. No entanto, Cárdenas teve amplo apoio das classes populares em virtude das reformas sociais que efetivamente beneficiaram os camponeses e operários urbanos.

Politicamente, outra atitude importante foi permitir eleições livres no final do ano de 1940, naturalmente ganhas por Manuel Ávila Camacho, candidato oficial do PRM. Cárdenas retirou-se ao final do seu *sexenio*, recuperando a ideia de “sufrágio efetivo – abaixo a reeleição” –, que fora o *slogan* dos revolucionários em 1911. Contudo, com o fim do governo Cárdenas, a ofensiva popular que ameaçava a ordem estabelecida levou a burguesia mexicana a se unificar e cooperar com os Estados Unidos da América, marcando um desvio radical no curso da Revolução Mexicana, cujas diretrizes se tornaram cada vez mais conservadoras.

O cardenismo, apesar de apresentar aspectos comuns em relação ao varguismo e peronismo, diferenciou-se das experiências brasileira e argentina em vários aspectos. A política cardenista foi, antes de tudo, produto da Revolução Mexicana e a única que atendeu às reivindicações dos

20. No ano de 1946, com a finalidade de enfatizar o início de uma nova época na qual o governo do México não seria mais liderado pelos principais revolucionários, mas pelas instituições sociais que surgiram a partir da guerra civil, o partido adotou o nome pelo qual se conhece até a atualidade: Partido Revolucionário Institucional (PRI). O PRI comandou o México até 2000, quando perdeu a eleição para o candidato Vicente Fox Quesada, do Partido Ação Nacional (PAN).

camponeses com a implantação de uma reforma agrária que não ocorreu nos dois outros regimes populistas. Além disso, apesar do atrelamento dos sindicatos de trabalhadores ao Estado, o governo Cárdenas não proibiu, como nos casos argentino e brasileiro, as greves operárias, não perseguiu os opositores do regime e não cerceou a liberdade de expressão. No plano externo, não se alinhou com os regimes de extrema direita da época e, ao contrário de Perón, deu abrigo aos republicanos exilados da Guerra Civil Espanhola (1936-1939). A política de Cárdenas, mais próxima do ponto de vista temporal do governo Vargas, dele se diferenciou pela orientação ideológica não identificada com os regimes autoritários da época. Cárdenas distinguiu-se ainda mais de Perón, que durante toda a sua trajetória política revelou afinidades com as correntes nacionalistas de direita atuantes no período.

Conforme pode ser percebido, essas diferenças de natureza histórica, política e ideológica entre os regimes permitem colocar em dúvida as generalizações que sustentam o conceito de populismo. Nesse aspecto, a própria classificação do cardenismo como uma política populista causa grande polêmica. O historiador Alan Knight, em seu artigo "Cardenismo: ¿Colosso o Catramina?"²¹, ressalta o radicalismo das reformas realizadas nesse período, considerando-as bastante particulares do caso mexicano (reforma agrária, reforma industrial, reforma trabalhista, nacionalização do petróleo, oposição ao fascismo e ao franquismo). O autor considera que o cardenismo foi mais progressista que os outros "populismos" e chega a afirmar que, por ter sido uma experiência de reformas radicais, não pode ser enquadrado como um regime populista.

Populismo na Argentina: peronismo

No caso do peronismo, Juan Domingo Perón surgiu na cena política argentina em um momento de grande insatisfação nacional. Os governos domi-

21. Alan Knight, "Cardenismo: ¿Colosso o Catramina?", em María Moira Mackinnon e Mario Alberto Petrone (orgs.), *op. cit.*, 1998, pp. 197-230.

dados pelas elites oligárquicas associadas ao imperialismo inglês eram alvo de crítica de grupos nacionalistas radicais que clamavam por um líder forte, capaz de restabelecer a ordem e a prosperidade no país. A Crise de 1929 afetou profundamente a economia argentina e intensificou os conflitos sociais.

A vida política era instável desde setembro de 1930, quando os militares intervieram para derrubar o presidente Hipólito Yrigoyen, figura relevante da União Cívica Radical (UCR), acusando-o de corrupção e de excessiva tolerância com os operários. O golpe foi liderado pelo general José Uriburu, inspirado na ideologia corporativista praticada pelas ditaduras de José Primo de Rivera, na Espanha, e de Benito Mussolini, na Itália. Entretanto, como essa tendência era minoritária, a Argentina acabou sendo governada pela direita conservadora, que recuperou o poder graças à exclusão parcial da UCR, a qual foi impedida em várias ocasiões de participar nas eleições. Esse foi o início do período chamado de Década Infame, que acarretou o desprestígio do sistema eleitoral argentino e uma democracia ambígua.

O Exército tomou o poder novamente, após o golpe de Estado de 4 de junho de 1943. Dessa vez, os militares estavam organizados e tinham um plano mais claro do que o de 1930. Os golpistas eram integrantes do Grupo de Oficiais Unidos (GOU), do qual Juan Perón fazia parte²².

Nascido em 1895, em uma família de baixa classe média, Perón ingressou na Academia Militar Nacional aos 15 anos de idade. De 1930 a 1936, ele não passava de um oficial tipicamente burocrático, distante da política e aparentemente destinado a passar a vida como professor de história militar na Escola Superior de Guerra. Enquanto isso, atuava também como secretário particular do ministro da Guerra e ajudante de ordens de oficiais superiores. Como professor, Perón realizava muitas palestras e aproveitou-as para melhorar, cada vez mais, suas habilidades oratórias. Em uma dessas conferências, tratou de um tema-chave: o Chile e as suas possíveis pretensões expansionistas em relação à Patagônia. Considerado um especialista em assuntos chilenos, foi enviado à Santiago como adido militar da embaixada da Argentina. O eficiente desempenho de Perón em Santiago lhe serviria de plataforma para o ingresso definitivo na arena po-

22. José del Pozo, *op. cit.*, 2009, p. 207.

lítica. De volta a Buenos Aires, recebeu uma missão especial: avaliar, com precisão, e coletar informações sobre os rumos da política europeia, relativas à guerra que estava prestes a eclodir. Assim, em 1939, foi enviado pelo Exército argentino em missão de estudo à Itália fascista, onde ingressou no curso de treinamento militar italiano, no qual praticava técnicas de guerra de montanha nos Alpes, e também em cursos de política e economia nas universidades de Turim e Milão, além de ter tido a oportunidade de observar a prática do fascismo em Roma; em 1940 foi à Alemanha nazista e, em seguida, dirigiu-se aos países ocupados pelos nazistas ou com governos de caráter fascista: França, Espanha, Portugal, Áustria, Hungria, Iugoslávia e Albânia.

A estadia na Europa foi marcante para Perón, que se entusiasmou com Mussolini, com as propostas corporativas do fascismo e, principalmente, com a possibilidade de captar, por meio dos exemplos das manifestações públicas nazifascistas, o poder que uma liderança carismática podia exercer sobre a massa de trabalhadores famintos e politicamente dispersos. Ao regressar à Argentina tornou-se o mentor ideológico do GOU, uma organização militar de inteligência secreta, em que abundavam os militares simpatizantes do fascismo, que almejavam tornar-se *gauleiters* (líderes regionais) da América do Sul, assim que a Alemanha nazista ganhasse a Segunda Guerra Mundial²³.

Com o golpe de Estado realizado pelo GOU, Perón teve uma notável ascensão política: no final de 1943, o presidente Pedro Ramírez o nomeou chefe do Departamento Nacional do Trabalho e, em seguida, Perón recebeu a nomeação de ministro da Guerra. No ano seguinte, em julho, elegeu-se vice-presidente em um pleito restrito a militares de alta patente.

Sob presidência do submisso general Edelmiro Farrell, que era seu único superior direto, Perón se transformou em um político poderoso e o primeiro a reconhecer o potencial das organizações de trabalhadores na

23. Wagner Pinheiro Pereira, "A Ditadura das Imagens: Cinema e Propaganda nos Regimes Políticos de Massas da Europa e da América Latina (1922-1955)", em Francisco Carlos Teixeira da Silva et al. (orgs.), *O Brasil e a Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro, Multifoco, 2010, pp. 813-815.

vida política argentina. Quando se tornou chefe do Departamento Nacional do Trabalho, encontrou os sindicatos enfraquecidos por disputas internas incessantes e a Confederação-geral do Trabalho (CGT), organização trabalhista de âmbito nacional, dividida e incapaz de influenciar qualquer política governamental. Perón não tardou em transformar o descontentamento dos operários em instrumento de poder político. Convocou os líderes trabalhistas para um encontro, a fim de conversar sobre os problemas dos sindicatos. Em outubro de 1943, interveio como mediador em uma greve e conseguiu um acordo satisfatório para os trabalhadores. Em seguida, o presidente aceitou o pedido de Perón para que o Departamento Nacional do Trabalho fosse transformado em um órgão com poderes mais amplos. O novo organismo governamental, a Secretaria do Trabalho e Previdência, passou a ser independente do Ministério do Interior e ficou encarregado de promover a “justiça social” no país, instituindo uma nova legislação trabalhista que passou a prever pensões para aposentados, o direito dos trabalhadores de se organizar e fazer greve, a regulamentação do salário mínimo e da previdência social etc.

A súbita popularidade de Perón entre 1943 e 1945 decorreu, principalmente, das melhorias outorgadas pela Secretaria do Trabalho e Previdência e do uso consciente dos meios de comunicação. Ciente do crescente poder de Perón, os partidos da oposição, que receavam aquilo que lhes parecia uma ameaça fascista à Constituição e à liberdade, pressionaram os hesitantes líderes da junta militar, que acabaram por destituir Perón e colocá-lo na cadeia.

Porém, a 17 de outubro de 1945, os sindicatos organizaram grandes manifestações em Buenos Aires e marcharam até o palácio presidencial para exigir a libertação de Perón. A junta militar cedeu e Perón retomou o seu cargo no governo. A partir daquele momento, ele passou a ser apoiado por um movimento de massas, que conseguiu impor a sua vontade ao alto comando das Forças Armadas. Nas eleições presidenciais de fevereiro de 1946, Perón saiu vencedor, com 54% dos votos. Uma vez no poder, saneou a liderança do Exército, aumentou os salários dos oficiais e atribuiu cargos aos seus apoiantes políticos. Os dois pilares do seu governo estavam, então, devidamente posicionados: os sindicatos e uma instituição militar

ao apoio do capital externo, chegando a afirmar que preferia "cortar as mãos" antes de firmar com empresa estrangeira algum convênio que implicasse investimentos. Quando se viu forçado a aceitar um acordo com a Esso Standard Oil para a exploração do petróleo no sul da Argentina, em 1953, Perón teve de explicar por que não cumpriu o que prometera, argumentando que se tratava de um empréstimo, não de um investimento²⁵.

O regime peronista, apesar de contar com o apoio das massas, sofreu um enfraquecimento político durante o segundo mandato de Juan Domingo Perón, principalmente após a morte de Eva Perón, falecida aos 33 anos de idade, em decorrência de um câncer de útero, em 26 de julho de 1952. A perda da carismática Evita e a situação econômica desfavorável, em decorrência da queda das exportações argentinas, impossibilitaram os avanços de atendimento das reivindicações populares e abriram espaço para o fortalecimento da atuação dos inimigos políticos do peronismo, especialmente as antigas oligarquias e a Igreja católica, que, a partir de 1953, procuraram desestabilizar o regime peronista, lançando críticas vorazes ao perfil autoritário e ditatorial da administração de Perón. Em setembro de 1955, em um episódio que ficou conhecido como Revolução Libertadora, um setor das Forças Armadas lançou um golpe contra Perón, que, apesar de ter condições de se defender, pois contava ainda com o apoio de tropas leais e das massas populares, preferiu renunciar ao poder e partir para o exílio. Apesar de permanecer por dezoito anos exilado, Perón continuou sendo uma figura central na história da Argentina. A imensa popularidade e o carisma do líder peronista não seriam esquecidos pelos argentinos, que mais uma vez se uniriam para apoiar seu retorno ao cenário político para um terceiro mandato, entre 1973 e 1974.

Por fim, compartilhamos da análise do historiador José del Pozo, que, ao refletir acerca do legado do peronismo para a democracia na Argentina, constata que:

25. Miguel Murmis e Juan Carlos Portantiero, *Estudios sobre los Orígenes del Peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1971, p. 30; James Daniel, *Resistencia e Integración: El Peronismo y la Clase Trabajadora Argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990; José del Pozo, *op. cit.*, 2009, p. 208.

Embora tenha ampliado os direitos sociais de vastos setores e ajudado a fortalecer a classe operária, seu regime teve aspectos autoritários, como a manipulação de sindicatos, a intolerância para com os intelectuais que não apoiavam o seu governo e o uso de um discurso que, baseado na paixão, dividiu o país, atizando o ódio dos adversários. Tampouco ameaçou os alicerces do poder oligárquico, especialmente da grande propriedade agrária. Por isso, depois da partida de Perón, a Argentina continuou a ser um país sumamente instável, com a alternância de regimes militares e governos civis²⁶.

Considerações finais

Este capítulo buscou retratar alguns aspectos gerais e específicos do fenômeno da política de massas populista na América Latina. Mediante a heterogeneidade de características apresentadas pelo debate historiográfico e pelo estudo dos casos nacionais, é pertinente apontar a existência de uma sensibilidade ou de um ambiente político-ideológico marcado pelo imaginário populista, compartilhando da análise de Peter Worsley, ao “considerar o populismo como uma espécie de ênfase, uma dimensão de cultura política em geral e não meramente como uma espécie particular de sistema ideológico ou forma de organização em geral”²⁷. Afinal, se o populismo perdeu força como categoria explicativa, ainda possui vigor no campo das lutas políticas e das mobilizações sociais. Por sua vez, a recorrência desse fenômeno político e sua persistência no imaginário social latino-americano nos levam a almejar o surgimento de uma melhor alternativa política que realize as reformas sociais tão necessárias para a diminuição das desigualdades econômico-sociais no continente, sem a necessidade dos aparatos de controle e manipulação social, permitindo, assim, uma construção justa e plena da cidadania e da democracia na América Latina.

26. José del Pozo, *op. cit.*, 2009, p. 209.

27. Peter Worsley, *op. cit.*, 1973, p. 300.

Introducción

La crisis de repre
tica actual. Ciud
la esfera comun
en trabajar con
tativas por las n
ciudadanos, po
pública –un am
social– por ine
de los medios
Dicha inefic
se convierten
procesos políti
la burocracia
nes de la glob

1. Doctor en co
ción de Latin
cación y sem
Pablo (PUC
(UCLM), 201
nia San Dieg
y Marketing
Experiencia

GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

FELIPE GONZÁLEZ

(coordenação)

Gerson Damiani

José Fernández-Albertos

(organização)

Cátedra José Bonifácio 4

edusp

Copyright © 2017 by Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. Adaptada conforme normas da Edusp.

Governança e Democracia Representativa / Felipe González (coordenação); organização Gerson Damiani, José Fernández-Albertos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

504 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 4)

ISBN 978-85-314-1641-5

1. Democracia. 2. Representação política. 3. Democracia participativa. 4. Governança. 5. Globalização. I. González, Felipe. II. Damiani, Gerson. III. Fernandez Albertos, José. IV. Série.

CDD-321.4

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal