

DEMOCRACIA DELEGATIVA?

Guillermo O'Donnell

Preliminares

Tento aqui descrever um "novo animal", um subtipo das democracias existentes, que não foi até agora teorizado. Como acontece frequentemente, são muitas as semelhanças deste com outros animais já identificados — alguns casos estão no limite entre o primeiro e alguns tipos do último. Todavia, me convenci de que as diferenças são suficientemente importantes para tentar essa descrição. Em segundo lugar, o desenho de limites nítidos entre esses tipos depende de trabalho empírico e, também, de um trabalho analítico mais refinado, que ainda estou realizando. Em terceiro lugar, se este é realmente um animal novo (e não um membro de uma família já conhecida, ou uma forma evanescente demais para merecer conceitualização), a ordenação de seus relacionamentos com outros fatores — o que é causa, ou efeito, ou mera correlação — seria a maneira de fazer o exercício realmente interessante. Como o leitor verá nas páginas seguintes, muitas de minhas opiniões a esse respeito são ainda tentativas, e eu não procuro especificar várias das relações causais que estão implicadas no argumento.

Em textos, encontros e discussões, aqueles de nós que trabalharam com as transições e a consolidação democrática disseram repetidas vezes que, já que seria obviamente errado supor uma finalidade comum a esses processos, precisávamos de uma tipologia das *democracias*. Alguns esforços importantes foram feitos¹, centrados nas consequências, em termos de tipos de democracia e padrões de políticas públicas, de vários caminhos para a democratização. Mas, ao contrário do que eu esperava encontrar, meu trabalho em curso sugere que os fatores mais decisivos para gerar vários tipos de democracia não são tanto aqueles relacionados com as características do processo de transição do regime autoritário. Parecem ter mais peso, de um lado, fatores históricos de longo prazo e, de outro, o grau de profundidade da crise

As páginas seguintes são um produto parcial e preliminar de uma pesquisa que estou atualmente realizando. A despeito dessas insuficiências, decidi publicar este texto porque a apresentação, em vários seminários já realizados, das idéias aqui contidas suscitou bastante interesse e polêmica. Como penso que, nos tópicos que serão discutidos abaixo, precisamos de muita pesquisa e clarificação conceitual, apresento este texto como o que ele é — um texto de trabalho voltado para gerar pesquisas e discussões que acho muito necessárias.

O presente trabalho é feito no quadro do projeto "East-South System Transformation", dirigido por Adam Przeworski. A pesquisa para este texto foi financiada por recursos para pesquisas gerais do Helen Kellogg Institute da Universidade de Notre Dame, além de auxílios da Ford Foundation e do International Development Research Centre, para o "Grupo de Estudos Políticos" do Cebrap. Agradeço por estes apoios.

(1) Karl, Terry Lynn e Schmitter, Philippe C., "Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern & Eastern Europe", Stanford University, Department of Political Science, 1990, mimeo.

sócio-econômica que os governos democráticos recentemente instalados herdaram.

Os principais pontos de meu argumento são: (1) as teorias e tipologias da democracia existentes se referem à democracia *representativa* tal como é praticada, com todas as suas variações e subtipos, pelos países capitalistas desenvolvidos; (2) algumas democracias recém-instaladas (Argentina, Brasil, Peru, Equador e Bolívia, *mais* as Filipinas e a Coréia do Sul, e provavelmente alguns países da Europa Central e Oriental, hoje mais claramente a Polônia) *são* democracias, no sentido de que eles cumprem os critérios de Robert Dahl para a definição de poliarquia²; (3) mas essas democracias não são — nem parecem estar caminhando para isso — democracias representativas; elas apresentam um conjunto de características que me deixam tentado a chamá-las de democracias *delegativas*; (4) as democracias delegativas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser *duradouras*. Na maioria dos casos não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada; (5) finalmente, argumento que estamos em presença de um importante efeito de interação: a profunda crise social e econômica que a maioria desses países herdou de seus antecessores autoritários multiplica poderosamente as consequências de certas concepções e práticas que conduzem na direção da democracia delegativa, e não representativa.

Enunciarei agora, de maneira breve, alguns critérios que fundamentam meu argumento anterior³.

a) A instalação de um governo democraticamente eleito abre caminho para uma "segunda transição", provavelmente mais demorada e até mesmo mais complexa que a transição do regime autoritário.

b) Espera-se que essa segunda transição seja de um *governo* democraticamente eleito para um *regime* democrático ou, o que é equivalente, para uma democracia institucionalizada consolidada.

c) Nada garante que essa segunda transição será feita: novas democracias podem regredir para o regime autoritário, ou podem atolar-se em uma situação frágil e incerta. Essa situação pode ser duradoura, pode inclusive não abrir caminhos para a realização de formas mais institucionalizadas de democracia.

d) O elemento decisivo para determinar o resultado da segunda transição é o sucesso ou fracasso na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem importantes pontos decisórios no fluxo do poder político.

e) Tal resultado é fundamentalmente condicionado pelas políticas públicas e pelas estratégias políticas de vários agentes, que incorporem o reconhecimento de um interesse superior comum na tarefa de construção institucional democrática. Os casos contemporâneos bem-sucedidos mostraram grande cuidado, por parte de uma coalizão suficientemente poderosa de líderes políticos, em avançar para a criação e o fortalecimento de instituições políticas democráticas e, em menor medida, de representação de interesses.

(2) Dahl, Robert, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; e *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

(3) Questionei essas visões em Reis, Fábio Wanderley e O'Donnell, Guillermo, orgs., *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Editora Vértice, 1988.

Essas realizações, por sua vez, facilitaram o tratamento com razoável sucesso dos sérios problemas sociais e econômicos herdados dos antecessores autoritários — a Espanha mais claramente, Portugal embora não imediatamente após a instalação democrática, o Uruguai e, de acordo com todas as indicações até agora, o Chile.

f) O Ao contrário, os casos que mencionei no início desta seção nem alcançaram progresso institucional nem eficácia governamental no enfrentamento de suas respectivas crises sociais e econômicas. A maioria desses casos se enquadra na categoria de democracia delegativa.

Antes de tratar de alguns dos temas decorrentes das enunciações precedentes, devo fazer uma digressão sobre o que entendo por instituições e institucionalização.

Sobre instituições

Instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Às vezes, mas não necessariamente, as instituições se tornam organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais, e pessoas que ocupam funções que as autorizam a "falar pela" organização.

O que me preocupa aqui é um subconjunto: as instituições *democráticas*. Sua definição é evasiva, de modo que delimitarei o conceito por meio de algumas aproximações. Para começar, instituições democráticas são instituições *políticas* num sentido amplo; elas têm uma relação direta e reconhecível com os principais temas da política: a tomada de decisões que são obrigatórias num dado território, os canais de acesso a essas decisões e às funções de governo que possibilitam tomá-las, e a moldagem dos interesses e identidades que reivindicam acesso a esses canais e decisões. Os limites entre o que é e o que não é uma instituição política são nebulosos, e tendem a variar com o passar do tempo e de país para país. Essa é uma questão empírica e teórica interessante: diz respeito ao fato de que as instituições podem ser ou não politizadas em vários tipos e estágios de democratização.

Uma segunda aproximação é necessária: algumas instituições políticas são organizações formais pertencentes à *rede constitucional* de uma poliarquia; estas incluem o Congresso, o Judiciário, e pelo menos mais de um partido político. Outras, como eleições limpas, têm uma continuidade organizacional intermitente, mas nem por isso são menos indispensáveis. Quanto a estas, obviamente, a questão é como elas funcionam de fato: são realmente pontos decisórios importantes nos fluxos de influência, pressão e tomada de decisões públicas? Se não são, quais as consequências para o processo político geral?

Outros níveis indispensáveis para o funcionamento da democracia nas sociedades contemporâneas — os que se relacionam à formação e representação de identidades e interesses coletivos — podem ou não ser institucionalizados, ou podem funcionar só para uma parcela limitada dos setores potencialmente relevantes. Por meio de arranjos pluralistas ou (especialmente) neocorporativistas, esses padrões são altamente institucionalizados nas democracias consolidadas.

Passo agora a descrever algumas características de um arcabouço institucional efetivo.

1) *As instituições incorporam e excluem.* As instituições estabelecem quais agentes, com base em que recursos, demandas e procedimentos, são aceitos como vozes válidas em seus processos de decisão, tanto na tomada de decisões como em sua implementação. Esses são necessariamente critérios seletivos, que se adaptam (e favorecem) a alguns agentes, podem levar outros a se reformarem para cumpri-los, e que, por várias razões, podem ser impossíveis de cumprir, ou inaceitáveis, para outros. O *escopo* de uma instituição é o grau em que ela de fato incorpora e exclui um conjunto de agentes potencialmente relevantes.

2) *As instituições conformam a distribuição de probabilidade de resultados.* Como observou Adam Przeworski⁴, as instituições só processam certos atores e recursos, e o fazem sob certas regras. Isso predetermina o espectro de resultados viáveis, e a probabilidade dos que estão no espectro. As instituições democráticas, por exemplo, impedem o uso ou a ameaça de força, e os resultados que geraria. Por outro lado, o subconjunto de instituições democráticas baseadas na universalidade do voto, como argumentaram Philippe Schmitter e Wolfgang Streeck⁵, não é bom para processar intensidades de preferências. As instituições de representação de interesses chegam mais próximo desse processamento, embora à custa do universalismo do voto e do princípio de cidadania e, frequentemente, da democraticidade de seus padrões de tomada de decisão.

3) *As instituições tendem a agregar — e a estabilizar essa agregação — o nível de ação e organização dos agentes que interagem com elas.* As regras estabelecidas pelas instituições influenciam decisões estratégicas dos agentes quanto ao grau de agregação em que é mais eficaz (em termos da probabilidade de resultados favoráveis) eles agirem. As instituições — ou mais precisamente, as pessoas em papéis institucionais que as autorizam a tomar decisões que são atribuídas à autoridade da instituição — têm uma capacidade limitada de processamento de informação e de atendimento. Consequentemente, essas pessoas preferem interagir com um número relativamente pequeno de agentes e questões de cada vez⁶. Essa tendência à agregação é outra razão para o lado excludente de qualquer instituição.

4) *As instituições induzem padrões de representação.* Pelas mesmas razões observadas, as instituições favorecem a transformação das múltiplas vozes potenciais de seus membros em algumas poucas vozes que podem reivindicar o direito de falar como representantes daqueles. A representação envolve, por um lado, o direito reconhecido de falar por alguns outros

(4) Ver, especialmente, Przeworski, Adam, *The State and the Economy under Capitalism*, Nova York, Harwood Academic Publishers, 1990; e "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", in Elster, Jon e Slagstad, Rume, orgs., *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 59-80.

(5) Streeck, Wolfgang e Schmitter, Philippe C., "Community, Market, State — and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order", in Streeck, Wolfgang e Schmitter, Philippe C., orgs., *Private Interest Government. Beyond Market and State*, Londres, Sage Publications, 1985, pp. 1-29.

(6) Ver, especialmente, March, James e Olsen, James, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nova York, The Free Press, 1989.

relevantes e, por outro lado, a capacidade de obter a concordância desses outros com o que o representante decide. À medida que essa capacidade é demonstrada e as regras do jogo respeitadas, as instituições e os vários representantes que interagem desenvolvem interesse em sua persistência mútua como agentes interativos.

5) *As instituições estabilizam os agentes/representantes e as expectativas.* Os líderes e representantes institucionais passam a esperar uns dos outros comportamentos incluídos num escopo relativamente estreito de possibilidades, por parte de um conjunto de atores que eles esperam encontrar de novo na rodada seguinte de interações. Certos agentes podem não gostar do estreitamento dos comportamentos esperados, mas eles percebem que desvios dessas expectativas provavelmente serão contraproducentes. Nesta situação é possível dizer que uma instituição (que provavelmente já se tornou uma organização formal) é *forte*: ela está em equilíbrio, que ninguém tem interesse em mudar exceto de maneira gradual e basicamente consensual.

6) *As instituições ampliam os horizontes temporais dos atores.* A estabilização de agentes e expectativas envolve uma dimensão temporal: espera-se que as interações institucionalizadas continuem no futuro, mais provavelmente entre o mesmo (ou alterado de maneira lenta ou bastante previsível) conjunto de agentes. Isso, juntamente com um alto nível de agregação de representação e de controle dos representados, constitui o fundamento da "cooperação competitiva" que caracteriza as democracias consolidadas: dilemas de prisioneiro podem ser superados, a barganha é facilitada, a compensação de vários *trade-offs* ao longo do tempo se torna viável, e o atendimento sequencial de questões descarrega uma agenda de outra forma inadministrável. O estabelecimento dessas práticas leva a um fortalecimento ainda maior da vontade de todos os atores relevantes de reconhecerem uns aos outros como interlocutores válidos, bem como a aumentar o valor que eles conferem à instituição que molda seus inter-relacionamentos. Esse círculo virtuoso se completa quando todas as instituições democráticas (ou a maioria delas) atingem não apenas um *escopo* e uma *força* razoáveis, mas também, num nível mais agregado, atingem a alta *densidade* que resulta em relações mútuas múltiplas, e estabilizadas, que situam essas instituições como pontos decisórios importantes no processo político geral. Terá surgido assim o *regime* de uma democracia *institucionalizada* (ou consolidada).

Talvez uma boa maneira de resumir o que eu disse antes seja dizer que, no funcionamento das complexas sociedades contemporâneas, as instituições políticas democráticas são um nível decisivo de mediação e agregação entre, de um lado, fatores estruturais e, de outro, não só pessoas mas também os diversos agrupamentos nos quais a sociedade organiza seus múltiplos interesses e identidades. Esse nível — institucional — intermediário tem impactos importantes sobre os padrões de organização das pessoas, fazendo de algumas delas vozes representativas no processo político, e excluindo outras. Esse mesmo nível tem impactos menos imediatos e menos detectáveis, embora importantes, sobre fatores estruturais, particularmente no que diz respeito às

mudanças que as decisões públicas e privadas podem provocar quando formuladas com um horizonte de tempo apropriado. A institucionalização acarreta, de fato, custos pesados — não só a exclusão de muitas vozes, mas também a recorrência de pesadelos de burocratização e aborrecimentos. A alternativa, por sua vez, submerge a vida social e política no inferno de um colossal dilema do prisioneiro.

Esta é, certamente, uma descrição típica ideal. Considero-a útil para esboçar, por meio de contraste, as peculiaridades de uma situação caracterizada por uma aguda escassez de instituições democráticas. Uma democracia não institucionalizada é caracterizada pelo escopo restrito (fundamentalmente de base classista), pela fraqueza e pela baixa densidade de suas instituições. Outras instituições, não formalizadas mas fortemente atuantes — especialmente o clientelismo, o patrimonialismo e, certamente, a corrupção —, tomam o lugar daquelas, juntamente com vários padrões de acesso direto e altamente desagregado ao processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas.

Antes de passar à próxima seção, é necessário assinalar um sério problema: não há nenhuma teoria genética das instituições satisfatória, muito menos uma teoria da construção institucional democrática. Embora várias correntes da literatura ofereçam algumas observações interessantes (e não poucas generalizações triviais), sabemos muito pouco a respeito de como e por que certos tipos de instituições (especialmente as políticas) podem se enraizar e iniciar o círculo virtuoso acima traçado.

Rumo a uma caracterização da democracia delegativa

As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o (ou, eventualmente, a, isto é, Corazón Aquino, Indira Ghandi e, em certa medida, Isabel Perón) que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente. Como essa figura paternal tem de cuidar do conjunto da nação, é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido; sua base política tem de ser um *movimento*, a superação supostamente vibrante do facciosismo e dos conflitos que caracterizam os partidos. Tipicamente, os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas *as partes*; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados. Como poderia ser de outra forma para alguém que afirma encarnar o conjunto da nação?

Nessa visão, outras instituições — como o Congresso e o Judiciário — são incômodos que acompanham as vantagens internas e internacionais de

ser um presidente democraticamente eleito. A idéia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) a essas instituições, ou a outras organizações privadas ou semiprivadas, aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer.

A democracia delegativa não é alheia à tradição democrática. Na verdade, ela é mais democrática, embora menos liberal, que a democracia representativa. A democracia delegativa é fortemente majoritária: democracia é a constituição, era eleições limpas, de uma maioria que autoriza alguém a se tornar, por um determinado número de anos, a encarnação e o intérprete dos altos interesses da nação. Frequentemente, as democracias delegativas usam artifícios como eleições em dois turnos: se as eleições não geram diretamente uma maioria, essa maioria *tem de ser* criada para sustentar o mito da delegação legítima. Além do mais, a democracia delegativa é fortemente individualista, porém com um corte mais hobbesiano do que lockiano: pressupõe-se que os eleitores escolhem, independentemente de suas identidades e filiações, a pessoa que é mais adequada para cuidar dos destinos do país. As eleições em democracias delegativas são um processo muito emocional e que envolve altas apostas: vários candidatos concorrem para saber quem será o ganhador, num jogo absolutamente soma zero, da delegação para governar o país sem quaisquer outras (mas não menos do que com elas, como veremos) restrições a não ser aquelas impostas pelas relações de poder nuas — isto é, não institucionalizadas. Depois da eleição, espera-se que os eleitores/delegantes retornem à condição de espectadores passivos, mas quem sabe animados, do que o presidente faz.

O extremo individualismo no momento de constituir o poder presidencial combina bem com o organicismo do Leviatã. A nação e sua expressão política "autêntica", o Movimento⁷, são postulados como organismos vivos. A nação tem de ser curada e salva pela união de seus fragmentos dispersos (setorialismo, partidos políticos, egoísmo disseminado) em um todo harmonioso. Como esse corpo está esfacelado, e como suas vozes existentes só reproduzem essa fragmentação, a delegação inclui o direito — na verdade, a obrigação — de aplicar à nação os remédios amargos que, embora muitos de seus membros não possam reconhecê-lo agora, a curarão. Para essa visão organicista, parece óbvio que só a cabeça realmente sabe. O presidente e sua equipe pessoal são o alfa e o ômega da política. Além do mais, como na cirurgia, alguns problemas da nação só podem ser resolvidos com critérios altamente técnicos. Os técnicos, especialmente em política econômica, devem ser protegidos politicamente pelo presidente contra as múltiplas resistências da sociedade, até que o processo de convalescença esteja bem avançado. No meio tempo, é "óbvio" que essas resistências — provenientes do Congresso e dos partidos, ou de associações de representação de interesses, ou simplesmente da rua — têm de ser ignoradas. O discurso organicista rima pobremente com os áridos argumentos dos tecnocratas, e o mito da delegação é perversamente consumado: o presidente se isola da maioria das instituições políticas e interesses organizados existentes, e se torna o único responsável pelos sucessos e fracassos de "suas" políticas.

(7) Em vários de seus escritos Giorgio Alberti insiste perceptivamente na importância do "movimentismo" como uma característica dominante (e altamente negativa) da política em muitos países latino-americanos. A análise mais recente de Alberti sobre esse tema é "Democracy by Default, Economic Crisis, and Social Anomie in Latin America", Università de Bologna, Facoltà de Scienze Politiche e CESDE (Centro Europeo di Studi sulla Democratizzazione), texto apresentado ao XXV Congresso Mundial de Ciência Política, Buenos Aires, 1991.

De fato, as concepções que esbocei estavam fortemente presentes nos regimes burocrático-autoritários recentes, particularmente naqueles com orientação mais tecnocrática. Elas estão presentes, também, nas democracias delegativas, especialmente aquelas que tentam lidar com uma séria crise econômica e social. Mas o contexto político geral diferente faz uma grande diferença. Nas democracias delegativas, os partidos e o Congresso manifestam suas críticas a respeito das políticas levadas a cabo. Às vezes os tribunais, baseados em "razões formalistas, legalistas", impedem medidas flagrantemente inconstitucionais. As associações de trabalhadores e de capitalistas se queixam peremptoriamente. O partido (ou partidos) que elegeu o presidente se desespera com sua perda de apoio popular, e começa a recusar apoio parlamentar às políticas "dele". Isso aumenta ainda mais o isolamento político do presidente, suas dificuldades de formar uma coalizão estável no Congresso, e sua propensão a evitar, ignorar e/ou corromper essa e outras instituições⁸. Retornarei a esses temas após as considerações mais gerais com que encerrarei esta seção.

A idéia de representação envolve um elemento de delegação: por meio de algum procedimento, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela, e eventualmente se compromete a acatar o que o representante decidir invocando sua condição de representante. Consequentemente, representação e delegação não são pólos opostos. É por isso que é difícil distinguir radicalmente tipos de democracia que estão organizados em torno do que eu chamaria "delegação representativa" daqueles em que o elemento delegativo é fortemente predominante. A representação acarreta a idéia de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. Nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto, "verticalmente" em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas "horizontalmente", em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades. Representação e *accountability*, por sua vez, acarretam o que em trabalho anterior⁹ chamei de dimensão republicana da democracia: uma cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos.

Note-se que interessam não só os valores e crenças dos que ocupam cargos (sejam eles eleitos ou não), mas também o fato de que eles são incorporados numa rede de relações de poder institucionalizadas. Como o poder de punição dessas relações pode ser mobilizado, um ator racional calculará os custos prováveis quando considerar a adoção de certos tipos de comportamento "impróprio". Certamente, o funcionamento real desse sistema de mútua responsabilização deixa bastante a desejar em todos os países. Contudo, me parece que esse sistema marca — em termos da força normativa de certos códigos de conduta, e da prevenção de atos impróprios — diferenças muito significativas, embora difíceis de captar com precisão, quando

(8) Não acredito que esses temas possam ser reduzidos às — importantes — discussões em curso sobre várias formas de presidencialismo e parlamentarismo. Em princípio o parlamentarismo atenuaria os problemas aqui discutidos. Mas, particularmente se ele for do tipo que inclui a eleição do presidente pelo voto universal, pode muito bem levar a impasses até mesmo maiores que os aqui discutidos.

(9) Ver nota 3.

comparado com situações em que pouco ou nada do que foi dito acima é válido.

Como as políticas públicas devem passar por uma série de poderes relativamente autônomos, a tomada de decisão numa democracia representativa é lenta e incremental — mas, por essa mesma razão, ela é normalmente vacinada contra erros grosseiros, muitas decisões têm uma chance razoável de ser implementadas, e a responsabilidade por erros tende a ser amplamente partilhada. Em contraste, a democracia delegativa começa com um grau muito baixo de institucionalização e, na melhor das hipóteses, é indiferente em relação a seu fortalecimento. A democracia delegativa representa para o presidente a vantagem de não ter praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) horizontalmente. Ela também tem a aparente vantagem de permitir uma elaboração rápida de políticas, mas à custa de uma alta probabilidade de erros grosseiros, de implementação incerta, e de uma altíssima concentração da responsabilidade pelos resultados no presidente. Não é de surpreender que esses presidentes sofram vertiginosas variações em sua popularidade: hoje são aclamados como salvadores providenciais, amanhã são amaldiçoados como só acontece aos deuses caídos.

Sejam elas chamadas cultura, tradição ou aprendizado historicamente estruturado, as tendências *caudillistas* para a democracia delegativa são facilmente detectáveis na maioria dos países da América Latina (e, no que diz respeito a essa questão, alguns países da Europa Central e Oriental e asiáticos) muito antes da atual crise social e econômica. Com a anacrônica exceção da ditadura democrática da Roma antiga, esse tipo de governo foi teorizado como um capítulo do estudo do autoritarismo, sob nomes como cesarismo, bonapartismo, *caudillismo* e populismo. Mas podemos ver esse tipo de governo também como uma forma democrática eventualmente duradoura. Mas mesmo que a democracia delegativa pertença ao gênero democrático, seria difícil encontrar algo que seja mais estranho, quando não hostil, à construção e ao fortalecimento de instituições políticas democráticas.

Alguns antecedentes históricos

Como sabemos, a grande onda de democratização anterior a esta que estamos testemunhando ocorreu imediatamente depois da II Guerra Mundial, inicialmente como uma imposição dos aliados aos países derrotados — Alemanha, Itália e Japão e, em certa medida, Áustria. As condições resultantes foram notavelmente diferentes das enfrentadas hoje pela América Latina e a Europa Oriental: (1) depois da destruição provocada pela guerra, as expectativas econômicas das respectivas populações eram, provavelmente, extremamente moderadas; (2) houve injeções maciças de capital, principalmente, mas não exclusivamente (isto é, o perdão da dívida externa da Alemanha), por meio do Plano Marshall; (3) como consequência, e numa fase de expansão da economia mundial, esses países logo alcançaram taxas elevadas de cresci-

mento econômico. Esses não foram os únicos fatores, mas ajudaram muito na consolidação bem-sucedida da democracia nesses países — assim como na Costa Rica, Venezuela e, na medida em que se qualifica como poliarquia, na Colômbia. Além do mais, esses fatores contribuíram para a estabilidade política e para orientações estáveis das políticas públicas: demorou cerca de vinte anos para que houvesse uma alternância do partido no governo na Alemanha e, em termos de coalizões nacionais majoritárias, essa alternância ainda está para ocorrer na Itália e no Japão.

Ao contrário, na transição das décadas de 1970 e 1980, como um reflexo eloquente do contexto muito menos favorável no qual ocorreram, a vitória na primeira eleição após a derrubada do regime autoritário garantiu que o partido vitorioso estivesse condenado a perder a eleição seguinte, ou virtualmente desaparecer nela — Espanha, Portugal e Grécia, bem como Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Peru e Uruguai testemunham isso. Mas essa regularidade aparece junto com importantes variações em termos do desempenho econômico e social dos novos governos. A maioria desses países herdou uma situação difícil do regime autoritário anterior, e foi seriamente afetada pela crise mundial da década de 1970 e início da de 1980. Em todos eles a situação sócio-econômica em certo momento foi reconhecida como extremamente crítica e exigindo uma ação forte e determinada por parte do governo. Mas não há dúvida de que por mais sérios, objetiva e subjetivamente, que fossem os problemas no Sul da Europa, eles parecem pequenos quando comparados com aqueles herdados pelos países recentemente democratizados da América Latina (sendo o Chile uma parcial exceção). Inflação extrema, estagnação econômica, uma profunda crise financeira do estado, uma enorme dívida pública externa e interna, e uma acentuada deterioração das políticas e dos serviços sociais públicos são aspectos dessa crise.

Mas, de novo, surgem diferenças importantes: a economia uruguaia teve um desempenho decente. A inflação anual foi reduzida de três para dois dígitos, e o PIB, o investimento e os salários reais cresceram lentamente (mas cresceram). O governo uruguaio aplicou políticas econômicas graduais, negociadas com o Congresso e vários interesses organizados. O Chile está seguindo o mesmo caminho. Outros casos — Argentina, Brasil e Peru — constituíram verdadeiros desastres em termos de política econômica. Todos eles adotaram uma estratégia de "pacotes" de política de estabilização econômica, drásticos e de surpresa: Austral na Argentina, Cruzado no Brasil, Inti no Peru, e seus igualmente infelizes sucessores. Essas políticas não resolveram nenhum dos problemas herdados; ao contrário, é difícil encontrar um único problema que elas não tenham agravado. A Bolívia também adotou um desses pacotes, o mais ortodoxo de todos. Ele é saudado como um grande sucesso, já que a inflação foi radicalmente reduzida. Mas nem o PIB nem o investimento foram recuperados, e as resistências ao pacote foram tratadas com uma brutal repressão, que dificilmente poderia ser considerada democrática.

Com o benefício de uma visão *a posteriori* (embora o ceticismo de alguns de nós tenha se registrado desde o início), é fácil ver que esses "pacotes" foram desastrosos, embora não exista acordo sobre se eles são

desastrosos *per se*, ou porque aqueles que foram adotados eram falhos devido a razões específicas, ou porque eles eram corretos mas fatores políticos "exógenos" causaram seu fracasso. Sejam quais forem as razões (penso que esses "pacotes" são desastrosos *per se*, por razões que discutirei a seguir), é claro que o governo chileno recentemente instalado não vai seguir esse caminho. *Post hoc*as experiências desastrosas dessas políticas, isso não é tão surpreendente. O que torna o Uruguai — um país que herdou uma situação que não era melhor que a da Argentina ou a do Brasil — o caso mais interessante. Por que o governo uruguaio não adotou seu próprio "pacote", especialmente durante a euforia que se seguiu aos primeiros estágios do Austral e do Cruzado? Foi porque o presidente Sanguinetti e seus colaboradores eram mais inteligentes, melhores economistas, ou mais bem informados que seus colegas argentinos, brasileiros e peruanos? Ocorre que nesse caso de redemocratização, embora longe de ser a instituição perfeita que não é em lugar nenhum, o Congresso efetivamente voltou a funcionar no momento da instalação democrática. Simplesmente, devido a restrições constitucionais e a práticas incorporadas historicamente, o presidente não tem o poder de decretar unilateralmente coisas tais como os "pacotes de estabilização" dos países vizinhos. O presidente do Uruguai, para a promulgação de muitas das políticas contidas tipicamente naqueles pacotes, *tem de* passar pelo Congresso. Em outras palavras, os elementos de segredo e surpresa que parecem tão fundamentais para esses pacotes são eliminados *de facto*. Além do mais, a passagem pelo Congresso significa ter de negociar essas políticas não apenas com os partidos e os legisladores, mas também com os vários interesses organizados. Consequentemente, contra as preferências aparentes dos membros do primeiro escalão do Executivo, as políticas econômicas do governo uruguaio foram "condenadas" a serem graduais, bastante inconsistentes, e restritas a metas muito limitadas — tais como atingir o desempenho decente que vimos, não as metas heróicas com as quais os pacotes de estabilização de outros países foram proclamados.

Olhando para o Uruguai se aprende a diferença de ter ou não ter uma rede de poderes institucionalizados que tecem o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Ou, em outras palavras, entre a democracia representativa e a democracia delegativa.

Crise

Focalizarei agora os casos latino-americanos mais puros de democracia delegativa — Argentina, Brasil e Peru. Nem é preciso detalhar a profundidade da crise que esses países herdaram dos regimes autoritários que os antecederam, ou as condições — piores — em que eles se acham hoje. Uma crise social e econômica profunda é o terreno ideal para liberar as propensões delegativas que podem estar presentes em um dado país. Uma crise como essa gera um forte senso de urgência. Problemas e demandas se acumulam para os novos

governos democráticos, que são inexperientes e devem operar por meio de uma burocracia fraca e desarticulada (quando não desleal). Os presidentes se elegem prometendo que — fortes, corajosos, acima dos partidos e interesses, *machos*— salvarão o país. O governo deles é um "governo de salvadores" (*salvadores de la patria*). Isso, por sua vez, leva a um estilo mágico de elaboração de políticas: o "mandato" delegativo para governar supostamente emanado da maioria, forte vontade política e um conhecimento técnico apropriado seriam suficientes para cumprir a missão do salvador — os "pacotes" seguem-se como um corolário. O estilo e a concepção resultante de elaboração de políticas públicas só pode ignorar os partidos (inclusive os partidos que apoiaram a eleição do presidente), o Congresso, o Judiciário, e praticamente todas as organizações de representação de interesses. Logo depois — quando, se houver qualquer chance de os "pacotes" de política econômica serem bem-sucedidos, ela depende do apoio desses e de outros agentes —, a solidão auto-induzida desse estilo mágico de elaboração de políticas, somada à fraqueza institucional que ele acentuou, torna extremamente difícil trazer os setores relevantes para a solução mágica alternativa: o pacto sócio-econômico. Então, caracteristicamente, o Executivo se queixa do "egoísmo" dos políticos e dos representantes de interesses, minando ainda mais as instituições que começou por ignorar, e entrando em sequências perversas de "pacotes" e tentativas de fazer pactos.

O retorno violento (objetivamente e por causa da deterioração da autoridade do presidente) da crise tem consequências que necessitam de estudo que ainda não concluí. É suficiente mencionar que quanto mais profunda e mais longa a crise, e quanto menor a confiança em que o governo será capaz de resolvê-la, mais racional se torna para todos agir: (1) em níveis altamente desagregados, especialmente em relação aos órgãos do estado que podem ajudar a resolver ou aliviar as consequências da crise para um determinado grupo ou setor; segue-se uma maior desarticulação e enfraquecimento — e corrupção—do aparelho do estado; (2) com horizontes temporais extremamente curtos; e (3) com o pressuposto de que todos os outros farão o mesmo. Esse colossal dilema do prisioneiro é o oposto exato das condições que levam ao surgimento e fortalecimento de instituições democráticas, e a um tratamento razoavelmente eficaz dos problemas mais gritantes do momento.

Uma vez que as esperanças iniciais se dissipam e os primeiros "pacotes" fracassam, o cinismo e o desespero se tornam atitudes dominantes. Se esses governos podem esperar manter algum apoio da população que os elegeu, eles devem, no mínimo, dominar a inflação e implementar algumas políticas sociais que mostrem que, embora não possam resolver rapidamente a maioria dos problemas de fundo, eles se preocupam com o destino dos pobres e (o que é politicamente mais importante) dos segmentos de classe média da população recentemente empobrecidos.

Essa, por mínima que seja, é uma demanda difícil de cumprir. Em primeiro lugar, essas duas metas são extremamente difíceis de compatibilizar. Essa incompatibilidade não é uma necessidade lógica; ela deriva do fato de

que, para ser superada, necessita de um estado eficiente — magro mas forte — que não é autorizado nem pela herança histórica desses países, pela profunda crise fiscal que é parte e motor da crise econômica geral, nem pela atual onda de fervoroso antiestatismo. Em segundo lugar, os programas de ajuste econômico são, pelo menos a curto prazo, dificilmente consistentes com a melhora do bem-estar de uma grande parte da população. Uma consequência é que os governos e os atores sociais começam a agir segundo horizontes de tempo cada vez menores, o que torna ainda mais improvável a resolução da crise subjacente.

Os governos gostam de ter apoio popular continuado, e os políticos querem ser reeleitos, ou melhor, para os cargos que conquistaram. Só se os dilemas engendrados pelo dito acima forem solúveis dentro dos poucos anos de um mandato presidencial, a situação não significaria que ganhar uma eleição seria tanto um triunfo quanto uma terrível maldição. Como alguém se elege, e como governa depois de eleito, nesse tipo de situação? Muito obviamente — e muito destrutivamente em termos da construção da confiança pública que ajuda a aparelhar uma democracia para sua consolidação —, fazendo exatamente o contrário em cada um desses momentos. O "Read my lips"¹⁰ do presidente Bush mostra que mesmo democracias institucionalizadas não estão imunes a esse tipo de truque; mas as consequências são mais devastadoras quando há poucas e fracas instituições políticas, sem falar de uma crise social e econômica muito mais profunda. Os presidentes foram eleitos na Argentina, na Bolívia, no Brasil, no Equador e no Peru prometendo políticas nekeynesianas expansionistas e muitas outras coisas boas — só para imediatamente, ou logo depois do início de seus mandatos, fazerem o oposto. Não posso discutir aqui qual a necessidade de vários graus de dureza (ou brandura) das políticas de ajuste. Mas é fácil ver que o impacto daquela mudança não se dá exatamente na direção da construção da confiança pública, particularmente se o impacto imediato — e mais perceptível — dessas políticas piora os já baixos níveis de bem-estar da maioria da população.

Adicionalmente, a marginalização dos partidos e do Congresso das decisões mais importantes que o país enfrenta tem três consequências: (1) aprofunda os próprios defeitos que são imputados a essas instituições; (2) quando, finalmente e fatalmente, o Executivo precisa de apoio legislativo, está fadado a encontrar um Congresso não apenas ressentido; ele enfrenta também um Congresso que não se sente politicamente responsável por políticas públicas que começaram por ignorá-lo; e (3) essa situação, juntamente com as críticas do Executivo à lentidão e "irresponsabilidade" de um Congresso que recusa o apoio requerido, são um fator importante do acentuado declínio do prestígio de *todos os* partidos e políticos.

Se levarmos em consideração também que, por razões que não posso elaborar aqui (mas estreitamente ligadas ao que observei antes), o Executivo não faz nada para fortalecer o Judiciário, a escassez resultante de instituições autônomas e razoavelmente eficazes coloca imensas responsabilidades sobre o presidente. Devemos lembrar que ele foi eleito prometendo que salvaria o país sem altos custos para ninguém, e que tão logo foi eleito apostou seu

(10) Durante a campanha eleitoral para a presidência dos EUA, o então candidato George Bush, para dar credibilidade à sua promessa de que não faria, se eleito presidente, aumentar os impostos, usou essa expressão "Read my lips" (equivalente a "Vejam bem o que estou dizendo"). Depois de eleito, elevou os impostos. (NR)

governo no sucesso de políticas que acarretam quase o oposto daquelas promessas. Isso logo resulta em elaboração de políticas em condições de desespero: o trânsito da ampla popularidade para a execração generalizada pode ser tão rápido quanto abrupto. O resultado é uma curiosa combinação de onipotência e impotência presidencial. Onipotência que começa com a espetacular promulgação (por ordem do Executivo, *decreto*, não por lei) dos primeiros pacotes, e continua com a enxurrada de decisões destinadas a complementar e, inevitavelmente, corrigir as numerosas consequências indesejadas dos primeiros. Isso acentua ainda mais o viés antiinstitucionalizante desses processos, e ratifica tradições de alta personalização e concentração de poder no Executivo. Mas o outro lado da moeda é a extrema fraqueza, quando não completa impotência, quanto à capacidade de tornar essas decisões regulações efetivas da vida societária.

Como observei acima, as democracias consolidadas são lentas na tomada de decisões. Mas uma vez que essas decisões são tomadas, é provável que elas sejam implementadas. Nos casos que aqui me preocupam, ao contrário, assistimos a um frenesi decisional: um espantoso número de decisões tomadas rapidamente (*decretismo*). Mas, pelo fato de serem tomadas unilateralmente ao mesmo tempo em que atingem interesses importantes e politicamente mobilizados, essas decisões provavelmente não serão implementadas. No meio de uma séria crise e de uma crescente impaciência popular, esse estilo de elaboração de políticas leva a novas séries de decisões, as quais, devido ao aprendizado que muitos setores fizeram ao resistir às decisões anteriores, têm uma probabilidade ainda menor de serem implementadas. Além do mais, devido à maneira como essas decisões são tomadas, quase todos os agentes políticos, sociais e econômicos podem afirmar razoavelmente que não são responsáveis por essas políticas. Como foi a ele delegado, o presidente fez o que considerou melhor. Quando os fracassos se acumulam visível e repetidamente, o país depara com um presidente amplamente execrado que, abandonando o dinamismo inicial, tenta meramente sobreviver no governo até o final de seu mandato. O período resultante de passividade e extrema desagregação das políticas públicas também não ajuda em nada a melhorar a situação do país. É notável — e sugestivo da, neste sentido, muito notável capacidade de persistência dessas curiosas democracias — que nem mesmo nesses casos tenha ocorrido um *coup d'état* bem-sucedido.

Das democratizações latino-americanas contemporâneas, só o Uruguai e o Chile estão conseguindo escapar dos círculos infernais que descrevi. Mas o Uruguai e o Chile, tão logo foram redemocratizados, resgataram de seu passado instituições e práticas que faltam nas novas democracias latino-americanas, assim como na maior parte do Leste europeu. Essa é a perplexidade: instituições eficazes e práticas congeniais não podem ser implantadas por decreto. Como as democracias consolidadas mostram, o surgimento, fortalecimento e legitimação dessas práticas e instituições demandam tempo, durante o qual está envolvido um complexo processo de aprendizado positivo. Por outro lado, a tremenda crise econômica e social desses países exigiria que

essas instituições já existissem para lidar com razoável eficácia com os numerosos, urgentes e complexos problemas decorrentes. Mas a própria crise dificulta ainda mais a já difícil tarefa de institucionalização.

Estou descrevendo o que sinto ser um drama terrível. É o drama de países sem uma tradição democrática, que — como ocorreu com todas as democracias novas — têm de lidar com múltiplos legados negativos de seu passado autoritário, mas que, além disso, são defrontados com uma crise econômica e social extraordinariamente profunda, algo de que as democracias mais antigas, em sua maioria, estiveram livres. Mencionei mas não analisei a dimensão social dessa crise. Esse tema é amplo e complexo demais para ser discutido aqui. É suficiente mencionar as enormes desigualdades existentes na América Latina, que colocam não só problemas de equidade social elementar, mas também de organização e representação política de amplos, e em alguns casos majoritários, segmentos de uma população que ganhou o direito de votar. Em países particularmente desiguais, como o Brasil e o Peru, isso levou a enormes flutuações de uma eleição a outra, que dificultaram ainda mais o surgimento de um sistema partidário representativo e razoavelmente estável. Essas desigualdades se aprofundaram desde o início da década de 1970, com o agravante adicional de que amplos segmentos da classe média se empobreceram. Na América Latina há *desigualdades* persistentes e profundas. Na Europa do Leste estamos testemunhando um rápido processo de *desigualização*, o qual pode ser até mesmo mais explosivo politicamente que o padrão latino-americano.

Finalmente, é claro que, qualquer que seja a visão econômica que se tenha, controlar a inflação depende da estabilização de expectativas favoráveis. Alcançar essa situação, por sua vez, é indispensável para que os capitalistas nacionais e internacionais façam os investimentos que permitiriam recuperar taxas razoáveis de crescimento econômico. Mas, dada a combinação de fatores que descrevi, o estilo prevalecente de elaboração de políticas tem uma qualidade autodestrutiva: decisões abruptas e frequentemente surpreendentes, no meio de uma grande desorganização social, e diante de fortes resistências (inclusive as provenientes de segmentos capitalistas economicamente importantes e politicamente influentes que são prejudicados pelas políticas de ajuste), podem diminuir a inflação. Mas, como muitas incertezas se originam dessas restrições e resistências, é improvável que essas políticas consigam convencer os agentes relevantes de que eles podem contar com um horizonte de tempo estável para suas decisões. A esperança que resta aos governos é continuar a fazer as mesmas coisas. Mas sem perspectivas plausíveis de desenvolvimento para apresentar, é provável que essa insistência aumente ainda mais a desorganização social e as resistências. Isso, por sua vez, abre caminho para outro candidato presidencial que, prometendo uma completa reversão das políticas existentes, imponha uma derrota sombria ao partido do atual presidente... apenas para reingressar imediatamente nesse círculo infernal. Uma visão otimista desses ciclos argumentaria que eles têm uma qualidade previsível, com base na qual algumas perspectivas de longo prazo poderiam ser construídas. Mas essa visão impõe a questão de por

Guillermo O'Donnell é cientista político, diretor acadêmico do Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidade de Notre Dame, e pesquisador do Cebrap. Já publicou nesta revista "Argentina, de Novo" (Nº 24).

quanto tempo o grosso da população estaria disposto a jogar esse jogo. Outra possibilidade seria que segmentos predominantes da liderança política aprendessem a qualidade autodestrutiva desses ciclos, e concordassem em mudar os termos nos quais eles competem eleitoralmente e governam. Essa me parece praticamente a única chance, mas os obstáculos para a obtenção de um resultado feliz como esse não são poucos.

Novos Estudos
CEBRAP
Nº 31, outubro 1991
pp. 25-40

RESUMO

A transição de regimes autoritários para governos eleitos democraticamente não encerra a tarefa de construção democrática: é necessária uma segunda transição, até o estabelecimento de um regime democrático. A escassez de instituições democráticas e o estilo de governo dos presidentes eleitos em vários países que saíram recentemente de regimes autoritários — particularmente da América Latina — caracterizam uma situação em que, mesmo não havendo ameaças iminentes de regresso ao autoritarismo, é difícil avançar para a consolidação institucional da democracia. O estudo desses casos sugere a existência de um tipo peculiar de democracia em que a delegação prevalece sobre a representação, que o Autor denomina de democracia delegativa.