

# Razões para o estado de “vir a ser” democrático na América Latina: a contraditória relação entre democracia, cidadania, soberania, poder e desigualdade

RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO<sup>1</sup> ■  
PAULO SÉRGIO DE CASTRO<sup>2</sup>

## Introdução

A democracia na América Latina é um tema de investigação científica que envolve a análise de diversos elementos históricos e sociais cuja complexidade é tão instigante quanto o desafio de não tornar superficial ou maniqueísta a exploração de tal temática. Octavio Ianni, ao desenvolver uma reflexão sobre o Estado-nação na América Latina, destaca que não se pode discutir a questão da democracia na América Latina sem se analisar a relação entre sociedade e Estado, que envolve diversos construtos como cidadania, soberania, relações de poder e uma sempre presente desigual-

1. Pesquisadora no Center for Organization Studies (Cors) e no Núcleo de Estudos e Pesquisas de Política Internacional, Estudos Internacionais e Políticas Comparadas (Nespi), ambos da Universidade de São Paulo (usp); pós-doutora pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), também da usp; doutora em ciências pelo Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina (Prolam-usp); mestre e especialista em administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV); jornalista pela Faculdade Cásper Líbero. É professora na Universidade de Mogi das Cruzes (UMG), *campus* Villa-Lobos, em São Paulo (SP), avaliadora de cursos e instituições pelo Ministério da Educação (MEC) e participante da Cátedra José Bonifácio.
2. Doutorando em direito do trabalho na Universidad de Buenos Aires (UBA) e mestrando no Prolam-usp; especialista em direito empresarial pela Universidade de Guarulhos (UNG), em direito educacional pelo Centro de Extensão Universitária – Instituto Internacional de Ciências Sociais (CEU-IICS) – Escola de Direito e em direito previdenciário pela Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil (ESA-OAB). É professor na UMG, *campus* Villa-Lobos, e participante da Cátedra José Bonifácio.

dade<sup>3</sup>. Tal panorama pode ter impacto na consolidação dos regimes democráticos na América Latina, deixando a democracia, na região, em um estado de “vir a ser” que não se firma.

Compete um esclarecimento com relação ao termo “vir a ser”, adotado neste artigo em uma concepção que segue a linha de Reinhart Koselleck acerca do tempo, combinando-se o espaço de experiência, que se refere ao tempo passado e presente, com o horizonte de expectativas, que envolve o presente e o futuro<sup>4</sup>. Essa adoção torna-se pertinente, uma vez que a América Latina é a região em que a colonialidade marca presença, isto é, é um espaço histórico-temporal no qual a história colonial se mescla à história da modernidade, fazendo coexistir dois mundos históricos. O “vir a ser” representa, então, uma espécie de período transitório entre a experiência e a realidade da democracia latino-americana e a expectativa de futuro de consolidação dessa democracia.

Desse modo, por meio de revisão bibliográfica, este artigo apresenta uma reflexão acerca das razões para esse estado de “vir a ser” democrático na América Latina, realizando um estudo exploratório mediante comparação entre os construtos democracia, cidadania, soberania, poder e desigualdade, tomando por base artigos científicos e teses publicados em portais como Scopus e Web of Science.

A pergunta de pesquisa que norteará a investigação é: quais são as razões que levam as democracias na América Latina a permanecer em um estado de “vir a ser”, isto é, a sempre sofrer baques que não lhes permitem a consolidação, como regime político, de uma forma mais plena? Dito de outra maneira: o que leva a democracia na região a estar em transição entre o espaço de experiência e o horizonte de expectativas?

Essa pergunta deriva da inquietação dos autores desta proposta – ambos estudiosos, já por uma década, da instigante e multifacetada América Latina – a respeito dos motivos que deixam a região, historicamente, vivendo

3. Octavio Ianni, “A Questão Nacional na América Latina”, *Estudos Avançados*, vol. 2, n. 1, pp. 5-40, jan.-mar. 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/y74ety4x>, acesso em: 26 nov. 2018.
4. José D’ Assunção Barros, “Rupturas entre o Presente e o Passado: Leituras sobre as Concepções de Tempo de Koselleck e Hannah Arendt”, *Revista Páginas de Filosofia*, vol. 2, n. 2, pp. 65-88, jul.-dez. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/ybpdf8>, acesso em: 26 nov. 2018.

períodos democráticos e períodos ditatoriais de forma tão oscilante. Essa “vulnerabilidade” democrática, que leva alguns pesquisadores a considerar a democracia latino-americana como frágil, inocente, “na infância”, tem instigado muitos estudiosos a pesquisar os porquês dessa característica.

Desenvolvendo a argumentação inicial, tem-se por hipótese que a vulnerabilidade da democracia na América Latina deriva de uma relação contraditória entre essa forma de governo e os seguintes elementos: cidadania, soberania, poder e desigualdade. O último elemento apresenta-se como o mais impactante dos elencados, por ser recorrente e aprofundado ao longo de sucessivos períodos democráticos. Vale lembrar que a relação entre sociedade e Estado não pode ser desconsiderada nesta reflexão sobre democracia: infere-se que o maior impacto da desigualdade está associado não apenas a um histórico de crescimento como também a uma combinação de instituições menos consolidadas com um grau reduzido de participação cidadã.

Alexis de Tocqueville<sup>5</sup>, por exemplo, apresenta em sua profunda análise da democracia nos Estados Unidos uma questão que reforça essa hipótese inicial do trabalho de investigação: o nível médio dos norte-americanos, isto é, o equilíbrio obtido em termos de conhecimentos humanos e a circulação da fortuna levam a uma estabilidade em termos de isonomia social e econômica que favorece a luta pela igualdade, que é almejada pelos seres humanos mais até do que a liberdade.

A análise de Tocqueville acerca dos fatores históricos que envolvem o tempo propriamente dito, as leis e os acontecimentos nos Estados Unidos reforça a compreensão da democracia como elemento único na cultura norte-americana, mas é razoável supor que tal construção analítica possa ser reaplicada, em termos de pesquisa, a outras regiões, buscando-se nelas os elementos que podem favorecer ou desfavorecer a democracia como forma de governo mais robusta.

5. Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, 2. ed., 16. reimp., Cidade do México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2012 [1957] (Sección de Obras de Política y Derecho).

Aprofundando essa visão, não se pode deixar de abarcar um construto que envolve os elementos anteriormente descritos: a vulnerabilidade das instituições. Estas recebem o conceito de Douglass Cecil North: as regras do jogo, criadas pelos indivíduos para regular ou minimizar custos de transação, sendo as organizações seus jogadores<sup>6</sup>. Quando as instituições são mais sólidas, a probabilidade de a democracia sobreviver a períodos de crise apresenta-se como maior, visto que as regras do jogo são internalizadas de maneira que os jogadores compreendam a natureza da democracia como superior à crise vivida.

Por conseguinte, considerando essa visão histórica de busca de elementos conceituais que, se não explicam em sua totalidade, ao menos reforçam a compreensão dos porquês dos caminhos políticos traçados pelos povos, este artigo tem por objetivo geral identificar as razões que levam as democracias na América Latina a permanecer em um estado de “vir a ser” e, como objetivos específicos, apresentam-se:

- analisar os períodos democráticos e contrapô-los com os períodos não democráticos na América Latina depois das independências das colônias, visando identificar a relação dos elementos estruturais componentes das sociedades com a democracia;
- elencar possíveis novos elementos que impactam o estado de “vir a ser” democrático e compilar as análises realizadas, identificando elementos comuns aos processos de construção democrática e ruptura democrática na América Latina;
- comparar os elementos encontrados com os elencados previamente na hipótese – cidadania, soberania, poder e desigualdade –, a fim de testar a hipótese levantada e aportar mais elementos para a reflexão científica acerca de tão relevante tema.

6. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 (Political Economy of Institutions and Decisions) (tradução nossa).

Cumprido, ainda, ressaltar que a democracia como forma de governo merece ser estudada no atual momento histórico vivido pela América Latina, porque há diversos dados que a permeiam e trazem, para a região estudada, uma nuance distinta que merece ser investigada em profundidade:

- a problemática das etnias e das diversas cosmovisões que estão presentes na América dos diversos povos latino-americanos;
- a questão da representação democrática<sup>7</sup>, à qual acrescentamos a discussão dessa representação considerando não apenas as diferentes cosmovisões como também o papel do Estado democrático e os poderes invisíveis que permeiam a democracia<sup>8</sup>;
- o processo conflitivo e natural que envolve a construção da democracia e a subjetividade inerente à política<sup>9</sup>;
- o problema da precariedade das instituições representativas na América Latina que, associado à falta de *accountability* e a baixos níveis de legitimidade, solapam a construção de cidadania e o fortalecimento da democracia.

Entende-se, portanto, que os desafios para a solidificação da democracia latino-americana perpassam as questões levantadas, presentes nos objetivos específicos listados anteriormente, e são suficientemente robustos para justificar uma pesquisa do tema, em termos de impacto no desenvolvimento social e econômico da América Latina.

7. Luis Felipe Miguel, *Democracia e Representação: Territórios em Disputa*, São Paulo, Editora Unesp, 2014.

8. Norberto Bobbio, *Democracia e Segredo*, org. Marco Revelli, trad. Marco Aurélio Nogueira, São Paulo, Editora Unesp, 2015.

9. Norbert Lechner, *Obras III: Democracia y Utopía – La Tensión Permanente*, orgs. Ilán Semo, Francisco Valdés Ugalde e Pailuna Gutiérrez, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica (FCE)/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2014, tomo 3 (Sección de Obras de Política y Derecho).

## Caracterização da democracia

Ainda que haja diversas definições para a palavra “democracia”, toma-se, neste artigo, a ideia de abordar os princípios que tornam um governo democrático: o princípio da participação, no qual qualquer segmento social pode buscar o poder político; o princípio da competência, isto é, a existência de eleições consideradas legítimas; e o princípio da responsabilidade, o qual cabe aos governantes eleitos, assim como o dever de esclarecer suas decisões perante os governados<sup>10</sup>.

Logo, um governo democrático tem por pressupostos o que Alejandro Olivares-Lavados e Antonio Canale-Mayet Martin denominam dimensões de variação, envolvendo aspectos procedimentais e próprios do que constitui um sistema político<sup>11</sup>. O respeito à lei e a prestação de contas à sociedade, ou *accountability*, são as duas variáveis procedimentais; já a capacidade de dar respostas que satisfaçam aos cidadãos, o que é chamado de reciprocidade, bem como o respeito aos direitos e uma ampliação progressiva que resulte em *maior igualdade social, política e econômica* são as variáveis que completam o quadro e são consideradas inerentes a um sistema político.

Assim, voltando a Tocqueville e relacionando as ideais de igualdade presentes na democracia norte-americana com as variáveis apontadas anteriormente, infere-se que onde há uma relação mais estreita entre democracia e igualdade existe também uma maior probabilidade de o sistema democrático ter êxito do que em regiões em que essa relação apresenta uma tênue ligação. Em geral, em países nos quais os estratos sociais são mais desiguais, as tensões sociais e políticas são maiores e tendem a fragilizar ou até mesmo derrubar a democracia.

10. Peter H. Smith, *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Nova York, Oxford University Press, 2005.

11. Alejandro A. Olivares-Lavados e Antonio V. Canale-Mayet Martin, “Calidad de la Democracia en América Latina: Reconstruyendo Algunos Rankings Internacionales”, *Dikaion*, ano 23, n. 18, pp. 329-347, dez. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/y7rwsblt>, acesso em: 26 nov. 2018.

Desse modo, a debilidade da democracia na América Latina é associada a uma incapacidade estatal de tornar os direitos humanos universais, o que, por sua vez, impede a construção da cidadania efetiva. Essa edificação da cidadania é ponto fundamental para o sustento da democracia, porque garante “a coesão social, a participação, o sentido de pertencimento da população com relação ao Estado e o apoio estável da população a essa democracia, quer dizer, como elemento legitimador”<sup>12</sup>.

A construção dessa cidadania mais efetiva está diretamente associada à possibilidade de o ser humano agir no mundo, ou seja, à ação do ser em uma proposta, ousamos afirmar, próxima ao que seria o *Dasein* de Martin Heidegger, o ser que age, que se manifesta<sup>13</sup>, que não apenas é um ocupante de um espaço, mas um ser atuante, alguém que pode exercer sua existência. Trazendo esse conceito para a política, entende-se que a condição de manutenção do *Dasein* na democracia representativa, em que se elege alguém para governar e conduzir a nação em nome do próprio ser, somente pode ocorrer no exercício da cidadania.

Uma vez que a democracia está associada a uma edificação da cidadania que envolve a universalização dos direitos humanos, pressupõe-se que a construção do conceito democrático não deixa de abarcar uma visão de igualdade – podem participar da democracia os que para ela estão preparados – e de desigualdade – há os que não estão, ainda, preparados para o jogo democrático. Essa divisão entre iguais e desiguais é bastante presente na história da América Latina e, portanto, requer um desenvolvimento mais aprofundado na seção a seguir.

12. Petra Bonometti e Susana Ruiz Seisdedos, “La Democracia en América Latina y la Constante Amenaza de la Desigualdad”, *Andamios*, vol. 7, n. 13, pp. 11-36, maio-ago. 2010 (cf. p. 12), disponível em: <https://tinyurl.com/ybk9jtkf>, acesso em: 26 nov. 2018.

13. Newton Gomes Pereira, *O Ser da Política e a Política do Ser: O Confronto entre Hannah Arendt e Martin Heidegger em Ser e Tempo*, tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/ybpywk6s>, acesso em: 26 nov. 2018.

## Fundamentos da democracia na América Latina

Depois de passarem pelo período de independência das colônias, no século XIX, as nações latino-americanas procuraram estabelecer a composição de seus Estados. Claramente, havia uma discussão sobre limites e controles da participação popular, visto que se considerava a democracia um governo para quem estivesse preparado, moral e culturalmente, a exercê-lo. Logo, por inferência, a população, inculta, contrapunha-se à visão da elite, culta e ilustrada. De modo geral, a massa deveria receber a democracia aos poucos, à medida que estivesse preparada para compreender e atuar em sociedade em um regime que exigia uma participação política efetiva<sup>14</sup>.

A democracia, então, passa a ser instaurada na América Latina de distintos modos, mas prepondera a lógica de que a maior estruturação da sociedade civil leva à busca por regimes mais democráticos. Aqui, identifica-se a importância das instituições, porque as regras do jogo fazem as nações tratarem a democracia como algo que depende de um conjunto que envolve, entre outros elementos, a governabilidade, a questão do Estado-nação e a relação entre democracia e economia. Destarte, é importante destacar que há estudos que associam o impacto negativo em alguns desses elementos às crises no sistema democrático, abalando as lideranças, os partidos políticos, o conjunto de instituições que caracterizam um momento histórico e estremecem a chamada coesão da sociedade<sup>15</sup>. Entende-se, pois, que a democracia e as instituições mantêm entre si uma forte relação diretamente proporcional, em que o reforço de uma implica o reforço de outra, enquanto o enfraquecimento de uma implica o abalo de outra.

14. Maria Ligia Coelho Prado, “Democracia e Autoritarismo na América Latina do Séc. XIX”, em Cecília Helena de Salles Oliveira, Maria Ligia Coelho Prado e Maria de Lourdes Monaco Janotti (orgs.), *A História na Política, a Política na História*, São Paulo, Alameda, 2006, pp. 33-42 (Coletâneas Universidade de São Paulo/Programa de Pós-graduação em História Social).

15. Francisco C. Weffort, *Qual Democracia?*, São Paulo, Companhia das Letras, 1992.

## Sociedades latino-americanas em períodos democráticos

Historicamente, as sociedades latino-americanas viveram períodos democráticos preponderantes em comparação com regimes autoritários somente na década de 1980. Mesmo apresentando uma configuração democrática no período, a América Latina sofreu golpes e tentativas de golpes, o que revela, no dizer do pesquisador José Álvaro Moisés, a presença forte de uma tradição política autoritária e de arranjos nas instituições que impedem a democracia de afluir e crescer. Alguns pontos destacados como fatores de desestabilização da democracia são justamente os que apresentamos como os que a impactam negativamente: desigualdade econômica e social; inflação, forte controle estatal na economia sem uma melhora significativa na estrutura macroeconômica; crise de governabilidade, envolvendo corrupção, inércia na tomada de decisão; setores públicos ligados ao crime<sup>16</sup>.

Observa-se, nessa listagem, o impacto que a já referida precariedade das instituições causa, lembrando que as regras do jogo, quando firmes e democráticas no sentido de serem iguais para todos, servem como poderoso sustentador de uma coesão política entre os cidadãos. Embora haja desigualdades e aspectos que não estão de acordo com o esperado, em nações com instituições robustas, a tendência é de que desvios entre o esperado e o real sejam tratados e solucionados em prol da democracia, fortalecendo-a com a solução considerada “correta” e democrática pelos vários estratos sociais que compõem tal nação.

Pode-se exemplificar essa afirmação ao se analisar situações de *impeachment* com manutenção do regime democrático, o que ocorreu no Brasil (1992 e 2016), na Venezuela (1993), no Equador (1997 e 2005), no Paraguai (1999 e 2012) e na Guatemala (2015): em todos esses casos, um estudo quantitativo realizado com oito processos de *impeachment* ocorridos na América Latina desde 1990 demonstrou que não foi encontrada relação perceptível entre a efetivação de um *impeachment* e o abalo no nível democrático existente no país em que ocorreu o impedimento do

16. José Álvaro Moisés, *Os Brasileiros e a Democracia: Bases Sociopolíticas da Legitimidade Democrática*, São Paulo, Ática, 1995 (Ensaio, 142).

mandato do Executivo<sup>17</sup>. Logo, entende-se que instituições firmes fortalecem a democracia e permitem-na passar por períodos turbulentos sem dissolução do regime.

Entretanto, Peter H. Smith realizou uma pesquisa intensa sobre os períodos de regimes democráticos e não democráticos nos países latino-americanos e identificou que há uma relação positiva entre instabilidade de um regime político e duração da democracia política, sugerindo que, quanto maior foi o número de mudanças, mais longo foi o período democrático (em anos). No entanto, o autor conclui que a instabilidade (considerada endêmica na região) não foi um empecilho à democracia, mas parte dela, dado que representou para a América Latina uma mudança em sua forma estrutural de ser e, portanto, como toda mudança, gerou incerteza e instabilidade<sup>18</sup>.

Em outras palavras, os períodos mais estáveis politicamente foram aqueles nos quais os países apresentaram as *garantias institucionais* levantadas por Robert Dahl, em seu clássico *Poliarquia*, e citadas por Smith, que envolvem liberdade de expressão e de composição de organizações ou a livre associação a elas, o direito de voto, fontes de informação diversas e livres, direito de competição para a obtenção de votos e de apoio popular, e *instituições* que levem as políticas governamentais à dependência de votos<sup>19</sup>.

Um ponto a ser acrescentado nesta análise é a visão democrática como um modelo que traz melhorias para a sociedade em geral. O ser humano aceita ser dominado em troca de algo que lhe pareça útil como moeda de troca. Mesmo sendo de etnias distintas, os povos latino-americanos que habitam determinado país podem entender o jogo democrático como um jogo de ganho, no que se refere à possibilidade de haver uma troca

17. Stephanie Moura de Oliveira e Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo, “A Democracia Latina e Seus Processos de *Impeachment*: Uma Análise Quantitativa dos Níveis de Democracia desde 1990”, em IX Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideú, 26-28 jul. 2017. O evento foi realizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), em parceria com a Asociación Uruguaya de Ciencia Política (Aucip).

18. Peter H. Smith, *op. cit.*, 2005.

19. *Idem, ibidem* (grifos nossos).

compensadora por se deixarem governar. Seria, portanto, uma visão próxima à defendida por John Stuart Mill, em seu conceito de democracia com um fundo moral, além do mero desenvolvimento econômico, trazendo um desenvolvimento do intelecto da sociedade, de suas virtudes e da eficácia de suas ações<sup>20</sup>.

Embora não seja objeto de pesquisa deste trabalho saber se a democracia consegue ou não tal intento, é oportuno destacar esse modo de olhar para o regime democrático, porque a forma pela qual os indivíduos em sociedade vão agir e tolerar certos desvios decorre exatamente do que se espera de determinado regime político. Desse modo, passa-se para a análise dos elementos estruturais das sociedades latino-americanas em períodos democráticos e realiza-se um breve contraponto com períodos autoritários, a fim de identificar se houve algum aspecto distinto que justificasse a mudança na forma de governo ou se, na ausência de tal distinção, os elementos estruturais se conformaram de maneira diferente, impactando a consolidação ou a ruptura de regimes democráticos. Assim, faz-se a seguir um aprofundamento dos quatro elementos estruturais elencados neste artigo como construtos que podem impactar a consolidação de regimes democráticos: cidadania, soberania, poder e desigualdade.

## **Elementos estruturais e democracia**

A cidadania como exercício de direitos e deveres apresenta um vínculo com a democracia que pode ser caracterizada como uma relação de reforço. Quanto mais forte for a concepção e a prática de cidadania, maior é a probabilidade de a democracia se consolidar. Abarcar mais e mais pessoas no exercício cidadão do voto, por exemplo, permite maior participação popular e maior representatividade de quem for eleito. Também reforçam a participação cidadã iniciativas como as citadas anteriormente, em prol da ampliação da comunicação sobre democracia por meio de portais, re-

20. Crawford Brought Macpherson, *La Democracia Liberal y Su Época*, 1. ed., 4. reimpr., Madri, Alianza, 1997 (El Libro de Bolsillo/Humanidades, 870).

des e outras ferramentas tecnológicas que alcancem parcela significativa da população.

Em períodos democráticos, a cidadania tende a ser reforçada em vários âmbitos, em especial no exercício do voto. É fator de destaque haver, nas democracias mais consolidadas, a opção facultativa pelo voto, porque se entende que a opção do exercício de votar ou de se abster é resultado de uma confiança nas instituições e no conceito clássico de representatividade de um conjunto de ideias, expressa em um plano de governo que é receptível a uma maioria. Ainda que um indivíduo não exerça seu direito de votar, a legitimação das ideias e de um governo de opções permanece.

Exatamente como a associação clássica montesquiana e rousseauiana, bem lembrada por Moisés, entre democracia e cidadania, sendo a primeira definida pelo princípio da cidadania associado à igualdade e ao reconhecimento da igualdade entre os membros de uma sociedade. Esse reconhecimento de igualdade envolve o direito de participação na formação de qualquer nível de governo; garantias de proteção às minorias no que se refere à sua liberdade de expressão e a não perseguição, bem como ao acesso a qualquer mecanismo relacionado à tomada de decisões relevantes para a sociedade; a garantia de que as diferenças de opinião, crença, credo e identidade serão respeitadas como legítimas e que devem ser defendidas, de forma livre, por quem com elas compactua<sup>21</sup>.

Complementam as regras relacionadas à democracia e à cidadania os princípios de separação de poderes, incluindo o importante mecanismo de pesos e contrapesos entre os poderes para evitar o domínio despótico de um, bem como a existência das eleições de forma periódica e da tomada de decisões que respeitem o que a maioria, em um conjunto de cidadãos, eleger como vencedor, no caso de eleições, ou escolher como forma a preponderar, no caso de tomada de decisões. Vale destacar que essas regras não eliminam a soberania, tampouco dissolvem as desigualdades – estas, aponte-se, são parte indissolúvel do processo democrático

21. José Álvaro Moisés, *op. cit.*, 1995.

e cabe à democracia lidar com “o conflito e a diversidade de interesses inerentes à complexidade das sociedades desiguais”<sup>22</sup>.

Nos períodos democráticos, a cidadania tende a ser exercida em sua forma mais completa, visto que o respeito à existência da oposição e a liberdade dessa oposição em exprimir suas ideias não somente fazem parte do jogo democrático como também são bem-vindos no tocante ao fato de legitimarem a democracia. A saída de um grupo do poder para a entrada de outro grupo, se as eleições ocorrem de forma legítima e transparente, é natural no processo democrático em que se respeita a tomada de decisão da maioria. Entretanto, quando esse respeito às regras democráticas associadas à cidadania não ocorre, o autoritarismo toma conta do cenário político e as condições de existência da democracia ficam débeis. O resultado é que a soberania que deveria ser legitimada pelas veias democráticas torna-se, muitas vezes, uma autocracia ou a permanência sem fim de governos que ou se transformam em ditaduras ou em quase “monarquias”, passando o poder de pai para filho ou para parentes próximos, em uma sucessão infinita de quebra das regras do jogo. Sobre uma dessas rupturas, a da soberania legítima, será feito um aprofundamento a seguir.

Soberania como poder de um Estado-nação envolve um raciocínio que associa a lógica democrática a uma expressão de poder sem opressão. Falhas institucionais na garantia da soberania estatal, aliadas a problemas de liderança, podem levar a uma debacle do regime democrático, principalmente quando essas falhas decorrem de instituições fracas, que não conseguem sustentar os exageros ou erros da liderança. Como bem destaca Smith, fatores políticos endógenos impactam mais a democracia do que fatores externos – falhas democráticas e opções que o autor denomina autodestrutivas transformam “crise de governos em crises de regimes” e solapam a democracia<sup>23</sup>. Um exemplo no século XXI é o governo da Nicarágua, envolvido em eleições fraudulentas que dão a aparência de democracia, mas são apenas artefatos de um jogo autoritário de poder que pretende manter o governante indefinidamente na condição de presidente. Se hou-

22. *Idem*, p. 38.

23. Peter H. Smith, *op. cit.*, 2005, p. 136.

vesse instituições fortes, inferimos que esse tipo de ruptura democrática teria pouca probabilidade de acontecer.

Também é oportuno observar que a soberania pode apresentar uma relação contraditória com a democracia, se considerada *stricto sensu* como a autonomia para decidir sem haver qualquer influência externa a limitar o poder de decisão. Note-se que essa ideia de soberania está mais associada a um princípio no qual as pessoas podem participar de um processo eletivo para eleger o soberano que vai governar em decorrência desse processo de eleição, isto é, o conceito é o de soberania conquistada pelo voto de uma maioria.

Aqui, entra o elemento “poder”, em sua concepção clássica de capacidade que um indivíduo tem de fazer outro agir ou não agir conforme a vontade do primeiro. A relação entre o poder e a democracia está no fundamento de que o ambiente democrático pressupõe, primeiramente, a concessão do poder da sociedade a um indivíduo para que este a governe – exerça o poder – dentro de um ambiente democrático em que a disputa por esse poder é pacífica e aberta aos que querem participar do jogo; trazendo por essencial o princípio de que a democracia pressupõe a existência da oposição e o respeito pelo resultado do jogo quando a oposição chegar ao poder.

Ademais, o poder também apresenta uma concepção que Norberto Bobbio<sup>24</sup> associa ao princípio considerado fundamental da democracia, que é o princípio da publicidade como poder invisível, associando-o ao controle do soberano por parte de quem o elegeu: o povo. O controle do poder é realmente eficaz quando se está em uma democracia eficaz, sob o ponto de vista administrativo.

Uma democracia estável ou consolidada apresenta mecanismos eficientes de controle do poder e, mais ainda, de prestação de contas do indivíduo que está no poder perante a sociedade que é, na teoria, a que concede o poder para que alguém a represente. Cumpre lembrar que uma democracia consolidada está associada ao conceito de democracia plena, que envolve

24. Norberto Bobbio, *op. cit.*, 2015.

não apenas a possibilidade de voto como também liberdades civis, participação e cultura política e o modo como o governo atua e presta contas.

Dessa óptica, apenas dois países na América Latina se classificam: Uruguai e Costa Rica<sup>25</sup>, e o último pode ser destacado como exemplo de cultura política em razão da manifestação cidadã em prol do Tribunal Supremo de Elecciones na última votação para presidente, que ocorreu em abril de 2018, com dois candidatos disputando o poder em uma eleição bastante competitiva. Os cidadãos costarriquenhos levaram flores e apresentaram diversas mensagens de reconhecimento e apoio ao trabalho feito pelo tribunal, reforçando seu apoio às instituições que estruturam o país<sup>26</sup>.

Em tempos democráticos, o controle por meio da publicização das ações apresenta-se como ferramenta poderosa para exigir o cumprimento do que foi aceito pela maioria no momento da campanha para ascensão ao poder, diferentemente do que ocorre em tempos autoritários, nos quais o poder do Estado tende a ficar invisível e o poder que estava oculto a manifestar-se de modo mais premente. Na democracia, a legitimação do discurso se dá no pleno exercício do governo, e o que a história vem mostrando é que os governos mais bem-sucedidos em termos de realização democrática foram os que conseguiram reduzir os segredos de Estado ao mínimo possível esperado para agir com estratégia e ampliaram a comunicação do que efetivamente estavam realizando e dos limites que impediram, eventualmente, o discurso de se tornar prática no exercício do poder.

Logo, a concessão do poder, conquanto permita a governança, estabelece uma relação de permissão de controle mediante a responsabilização e a comunicação ou publicização do que se está fazendo. O controle do poder reduz a desigualdade a fim de dar acesso a uma considerada “igualdade

25. The Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy Index 2017: Free Speech under Attack*, Londres/Nova York/Hong Kong, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ycrdm6wb>, acesso em: 26 nov. 2018.
26. Álvaro Murillo, “Costa Rica, el País donde Llevan Flores al Tribunal Electoral: La Población Agradece al Órgano Electoral Su Papel durante los Últimos Comicios”, *El País*, 6 abr. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y8rakrxv>, acesso em: 26 nov. 2018.

formal de acesso às decisões”<sup>27</sup>, ainda que não solucione as desigualdades que são inerentes às sociedades formadas como classes.

Em que pese as questões estruturais relacionadas à desigualdade e à pouca participação política dos cidadãos na América Latina, encontram-se iniciativas de comunicação que são bem-vindas, considerando-se a tentativa de tornar público o exercício do poder e estimular o envolvimento do cidadão na política, visando a uma consolidação democrática. Podem ser citados portais como Update Politics!, plataforma Asuntos del Sur, Red de Innovación Política en América Latina, entre outros. Estes, ao estimular a participação cidadã, contribuem para a publicização do que ocorre e para o fortalecimento da cidadania, pois as pessoas podem agir e exercer, de fato, a cidadania na expressão mais abrangente do termo. Nesse sentido, o controle do poder “concedido” para alguém mantém os que o concederam mais iguais, menos desiguais.

Chegando, então, ao quarto elemento estrutural, a desigualdade, é mister destacar que ela não é, em si, um problema para a democracia; visto que essa forma de governo é estruturada sob a base da legitimação de uma maioria, o que pressupõe a existência de diferentes segmentos sociais, diferenciados por etnias, classe econômica, acesso à educação, crença, credo e todos os outros construtos que estabelecem o que seja identidade.

A América Latina, como já apontado, é uma região extremamente diversa, constituída de muitas identidades, e a democracia só cresce nesse ambiente diverso pelo pressuposto de que ela reconhece como legítima a existência de interesses e visões distintas e, igualmente, a existência do conflito. Esse reconhecimento do conflito é considerado fundamental para que a democracia exista, porque ela precisa abarcar mecanismos de liberdade de expressão dos diferentes grupos sociais, abranger o conflito existente entre esses grupos e buscar uma coesão, ou unidade, por menor que seja, para que a divergência não supere o interesse coletivo que possibilita a vida em comunidade<sup>28</sup>.

27. Luis Felipe Miguel, *op. cit.*, 2014, p. 14.

28. *Idem, ibidem.*

Postas tais considerações acerca da legitimidade da existência do conflito, chega-se à questão da desigualdade e seu impacto no ambiente democrático. Smith bem observa que mudanças em regimes derivam de demandas e pressões sociais, e estas, na América Latina, onde se registram reveses na democracia, ainda levaram a um fortalecimento da chamada democracia realizada por meio do voto<sup>29</sup>. No entanto, acompanhou esse fortalecimento da democracia uma incômoda desigualdade que foi crescendo no decorrer dos anos. Em nosso entendimento, essa desigualdade crescente pressiona a democracia e pode abalá-la quando vozes dissonantes resgatam antigas crenças no autoritarismo como única forma de viver em maior igualdade e liberdade. Como a América Latina sofreu vários períodos de reveses democráticos em momentos nos quais as desigualdades social e econômica apresentavam-se crescentes, é preciso considerar a importância do elemento “desigualdade” no tocante a seu impacto para a manutenção – ou não – do regime democrático.

### **Análise da democracia e sua relação com os elementos estruturais**

Os quatro elementos estruturais elencados para esta análise (cidadania, soberania, poder e desigualdade) apresentam-se correlacionados com a democracia, tanto em tempos democráticos como em tempos autoritários. O que se observa na história dos países latino-americanos é que os períodos em que a democracia foi substituída por governos em que preponderava o autoritarismo e a ditadura foram marcados por crises de governabilidade associadas a uma ampliação de desequilíbrios na economia e a um aumento das desigualdades econômicas e sociais<sup>30</sup>, afetando a cidadania, a soberania e o poder do povo. Há quem compreenda como contraditória<sup>31</sup> a existência da democracia com a desigualdade, sendo a última uma espé-

29. Peter H. Smith, *op. cit.*, 2005.

30. José Álvaro Moisés, *op. cit.*, 1995.

31. Carlos Strasser, *Democracia & Desigualdad: Sobre la “Democracia Real” a Fines del Siglo XX*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso)/Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi), 1999 (Becas de Investigación Clacso-Asdi).

cie de anomalia ou algo presente em democracias ainda não estruturadas. Logo, para os que analisam e cobram da democracia a igualdade, os períodos em que a desigualdade cresce representam tempos sombrios para as democracias se firmarem.

A conjunção dos fatores sociais e econômicos apontados no parágrafo anterior com uma cultura política voltada ao autoritarismo, como os séculos de dominação ibérica implantaram em algumas classes sociais, leva a uma fissura nos processos democráticos que se torna mais aprofundada quando as instituições não são fortes, conforme já apontado, bem como quando elas são incompletas. No caso da incompletude, pode-se ter um modelo democrático que não seja efetivamente representativo, mas delegativo, faltando a prestação de contas à sociedade, a esperada variável procedimental presente nas democracias efetivamente representativas. Ou, ainda, um modelo híbrido, em que a instituição do voto está consolidada, mas a do exercício cidadão e o fortalecimento das regras do jogo, não. São exemplos desses modelos democráticos híbridos países como Bolívia, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Venezuela<sup>32</sup>.

Observa-se, ainda, que a cidadania também exerce um papel importante na construção política que envolve o revigoramento institucional, pois ela é parte da cultura que pode simplesmente aceitar as imperfeições democráticas e acomodar-se ou buscar uma forma de atuar em prol da mitigação das imperfeições do sistema. Defendemos o que Norbert Lechner<sup>33</sup> acertadamente denominou “reforma do cidadão”, que significa um deslocamento do papel passivo do cidadão para uma postura mais ativa e construtiva no exercício da cidadania, implicando mudança nos limites entre público e privado, entre o que é político e não político, no que o autor concebe como um problema de cultura política.

Exemplificamos esse problema de cultura política na América Latina com o que denominamos “síndrome do herói de além-mar”. É comum reclamar dos erros da democracia, é recorrente clamar por soluções mágicas

32. “Democracy Index 2017: Free Speech under Attack”, *The Economist Intelligence Unit*, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/yrcdm6wb>, acesso em: 26 nov. 2018.

33. Norbert Lechner, *op. cit.*, 2014.

ou por heróis dirigentes que vão resolver as mazelas da nação; todavia, é raro haver uma conscientização individual de quanto se exerce, de forma assertiva, a cidadania como postura de cobrar *accountability*, sim, mas também executar a parte que cabe como cidadão político, que envolve a tomada de decisões no âmbito público, tornando a deliberação coletiva de assuntos da *pólis* uma prática, de fato, efetiva. O herói de além-mar não virá; a luta pela consolidação da democracia é um fator interno que envolve uma combinação de cidadania, soberania, exercício de poder e construção de uma integração comunitária<sup>34</sup> para reduzir a desigualdade e fortalecer a própria democracia.

Fazendo uma analogia a essa questão da tomada decisória efetiva, seria tornar o poder invisível de Bobbio visível, a fim de o cidadão exercer a política que torna a vontade de todos uma vontade geral. Não há, por conseguinte, como discordar da argumentação de Lechner<sup>35</sup>. Falta, ainda, uma mudança na postura cidadã, em prol da luta pela democracia, o que ensejaria uma reforma cidadã feita pelos próprios latino-americanos, em que eles seriam protagonistas no processo de consolidação das instituições e da democracia. É necessário despertar a consciência do *Dasein*, de Heidegger, citado anteriormente.

Pela análise dos elementos enumerados, identifica-se que a democracia é considerada a pedra angular ou *clave de bóveda* da sustentação de sociedades que são muito distintas, como são as sociedades latino-americanas. De modo resumido, a democracia permite a canalização dos conflitos de forma mais pacífica, mais consensual, visando sempre à manutenção de um fio condutor que permita o respeito às diferenças com uma ligação a um ponto comum que leve a uma unidade social, mesmo havendo distintos pontos de vista e crenças<sup>36</sup>.

Contudo, ser a sustentação-chave da coesão social não dá à democracia a prerrogativa de conviver pacificamente com a desigualdade. Novamente, é preciso ressaltar que a desigualdade pode abalar de forma profunda

34. *Idem, ibidem.*

35. *Idem, ibidem.*

36. Carlos Strasser, *op. cit.*, 1999.

a convicção de uma maioria sobre os benefícios da democracia e levantar desconfiças que levem ao apoio a outro tipo de regime político, mais autoritário, principalmente quando as instituições são débeis ou incompletas, conforme apresentado nas seções prévias. Por isso, a importância de atuar em prol da redução da desigualdade, a fim de fortalecer a democracia.

## **Considerações finais**

A América Latina passou por diversas experiências de democracia representativa propriamente dita, todavia também enfrentou, ao longo dos períodos que vieram depois da independência das colônias, experiências democráticas delegativas, de semidemocracias, de autoritarismo e de ditaduras. Os elementos estruturais cidadania, soberania, poder e desigualdade constituem o arcabouço em que a democracia se encontra. Conforme hipoteticamente levantado nesta reflexão acerca do estado constante de “vir a ser” da democracia, a relação entre esses elementos e a democracia é contraditória, sim, pelos argumentos expostos, mas é, adicionalmente, complementar.

Identifica-se que, ao mesmo tempo que tais elementos se entrelaçam na construção da democracia, também podem ser peças-chave no cenário de ruptura dessa mesma democracia. Tudo dependerá do grau de robustecimento das instituições e da postura cidadã, pois as regras do jogo são essenciais para que os conflitos sociais inerentes sejam, se não apaziguados pela democracia, ao menos conformados a um grau mínimo de aceitação sem a perda da coesão social e sem que a cidadania, como exercício efetivo, implique essa luta pela consolidação das instituições, o que ensejará o robustecimento da democracia.

Uma análise desses pontos apresentados visou responder à pergunta de pesquisa sobre quais são as razões que levam as democracias na América Latina a permanecer em um estado de “vir a ser”, isto é, a sempre sofrer baques que não lhes permitem a consolidação, como regime político, de uma forma mais plena. A resposta encontrada está na relação contraditória, como inicialmente inferido, e complementar entre os elementos

estruturais listados, e o pano de fundo do que impacta a consolidação das democracias latino-americanas encontra-se nas instituições e na cidadania. Destaca-se que, atingindo os objetivos específicos propostos, as instituições se apresentaram como um elemento adicionado aos previamente elencados, contribuindo sobremaneira para o estudo em questão.

Os resultados obtidos nesta reflexão levam à discussão sobre quão importante é ter instituições fortes na América Latina, porque a consolidação das instituições leva a uma maior resistência da democracia como forma legítima de governo em períodos de crise. O que se pode constatar, ao analisar-se a história dos países latino-americanos em seus períodos democráticos, assim considerados como os períodos em que a democracia era caracterizada pela existência de eleições livres e justas, é que as instituições apresentavam-se robustas, não havendo uma crise do Estado-nação, em que pesasse a existência das diferentes etnias ou formas de representar o mundo político e, acrescente-se, em que continuava havendo desigualdade; contudo, sem abalar a unidade conquistada pela combinação de democracia com instituições fortes e com cidadania efetiva, isto é, com o exercício pleno do *Dasein*.

Por fim, cumpre lembrar que a falta de consenso quanto à legitimidade da democracia latino-americana deriva de razões históricas e de cultura política, em um composto histórico no qual os tempos em que a desigualdade cresceu, em que não houve progresso, a democracia foi questionada e outras formas de governo foram saudosamente lembradas, associadas a figuras populistas e com poder carismático que marcaram a história política da América Latina e que teimam em sair dos escombros do passado para assombrar a consolidação das democracias latino-americanas que, persistentes, seguem tentando firmar bases sólidas no campo movediço da desigualdade que quer solapar os avanços democráticos na região.

O futuro é difícil de prever; entretanto, pode-se inferir que o ideal democrático e a busca por igualdade ou redução de assimetrias continuam sendo uma forte tendência dos povos que lutam para ter um regime de governo no qual haja liberdade de expressão e de escolha de seus representantes. Quanto mais próximos da redução de assimetrias e do estabelecimento de instituições fortes esses povos estiverem, maior será a pro-

babilidade de a democracia “vir a ser”, efetivamente, isto é, apropriar-se do espaço de experiência para aproximar-se cada vez mais do horizonte de expectativa, consolidando-se de forma plena como democracia. Portanto, é patente que a democracia ainda se apresenta como uma vigorosa opção para a construção de uma sociedade na qual as diferenças possam ser minimizadas por um fio condutor relacionado ao bem comum e à legitimidade da representação de um governante perante uma maioria ansiosa por instituições fortes e justas e pelo exercício pleno da cidadania.