

Lúcio Fernando Oliver Costilla

Doutor em Sociologia, Professor titular da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais,
UNAM, México. E-mail: loliver@servidor.unam.mx.

América Latina entre a governabilidade, a democracia e a nova sociedade civil

RESUMO

Na América Latina recorre-se insistentemente à noção de governabilidade, no sentido de se dar ênfase à capacidade dos Estados para aplicar os programas de ajuste e reformas de tipo neoliberal. As mudanças na orientação das políticas, no entanto, também incidem sobre o funcionamento das instituições da democracia. Ao levar o Estado a afastar-se da condução da política econômica e deixar as decisões nas mãos do mercado, a concepção neoliberal tem sido a via para um processo de esvaziamento da democracia, excluindo as maiorias dos processos de decisões acerca de questões vitais do desenvolvimento. Trata-se, portanto, de uma governabilidade não democrática, que procura retomar a capacidade de controle social e político. Um mero pretexto para a busca de estabilidade e ordem, num processo de reforma neoliberal. A questão crucial que se coloca por fim será saber, em que medida e até que ponto, o Estado neoliberal, conseguirá impedir a expressão plena e real dos diversos interesses sociais.

Palavras-chave: governabilidade, democracia, neo-liberalismo.

ABSTRACT

In Latin America the notion of governance is insistently evoked, in the sense of giving emphasis to the capacity of States to apply the adjustment programs and reforms of neoliberal type. The changes in the orientation of policies, meanwhile also affects the operation of the institutions of democracy. When taking the State out of economic policies and leaving the decisions in the hands of the market, the neo-liberal conception has been the road for a process of emptying democracy, excluding most decision processes concerning vital development questions. It is, therefore, a non-democratic governance, that tries to retake the capacity of social and political control of the State. A mere excuse for the search of stability and order, in a process of neoliberal reform. The crucial subject that is finally posed would be to know in what measure and to what extent the neoliberal State, will succeed in preventing the full and real expression of the several social interests.

Key words: governance, democracy, neo-liberalism.

A governabilidade é hoje em dia um valor fundamental dos novos Estados políticos da época da mundialização, chamados também de “Estados de compromisso” latino-americanos. Os Estados nacionais da globalização procuram atrair investimentos externos e promover o livre mercado internacional,

ao mesmo tempo em que internamente substituem seus velhos programas desenvolvimentistas e nacionalistas baseados no capitalismo de Estado e no compromisso de classes, por novas políticas de hegemonia do capital financeiro internacional. Nesse contexto a governabilidade é o argumento

essencial com o qual os governos, os parlamentos e o poder judicial justificam sua atividade política. Isso especialmente nas atuais condições de dissensões políticas derivadas do surgimento de múltiplos movimentos sociais e da polarização social, das contínuas crises financeiras e desajustes econômicos, incremento da pobreza extrema, aumento constante do desemprego estrutural, diante da crescente oposição social e dos fenômenos desestabilizadores originados nas economias ilegais, como o narcotráfico.

Entre os distintos órgãos do Estado onde se implanta, a governabilidade, a princípio centra-se no executivo. Existe governabilidade quando a conflitividade social encontra-se sob a atenção e o controle do governo, o qual define a sua política para que os conflitos não extrapolem o marco do direito, a possibilidade corretiva das leis e a convivência pacífica. O Banco Mundial (BIRD) atualizou a noção de governabilidade enfatizando a capacidade que devem ter os novos governos para aplicar os programas de ajuste e as reformas estruturais de tipo neoliberal, ao mesmo tem-

po em que se mantêm sob controle os protestos da população¹. Nessa interpretação a governabilidade é uma medida política principal no momento em que esses programas instauram-se plenamente, enquanto perdura a situação social difícil que eles provocam, e no entanto, aparecem os resultados positivos da modernização que promovem. A governabilidade não é, no entanto, uma política permanente dos governos -de qualquer governo-, mas uma política própria do trânsito ao neoliberalismo.

Entre as diferentes orientações das políticas de reforma do Estado impulsionadas pelos governos da região nos últimos vinte anos, a governabilidade é, sem dúvida, o eixo articulador de todos: é o grande desafio da condução política diante das transformações provocadas pelas políticas de modernização conservadora: o governo e as instituições do Estado vêm-se diante da necessidade de demonstrar que são capazes de controlar as comoções da sociedade derivadas do ajuste fiscal e do gasto público, da privatização de empresas estatais, da liberalização do comércio, da abertura plena aos capitais financeiros e aos investimentos externos; da substituição das políticas sociais desenvolvimentistas pelas políticas sociais focalizadas e regidas pela eficiência e a rentabilidade comercial e bancária. A governabilidade é tratada como a política da mundialização; uma orientação inevitável para não ficar atrás

das outras regiões do mundo diante da reestruturação do mundo imposta pelas políticas da globalização.

Não obstante a diversidade de nações e situações da nossa América Latina, a transformação do Estado foi encaminhada para o desenho de um novo Estado político globalizante diferente do Estado “desenvolvimentista” anterior: para isso foi preciso formular ideologias e políticas para eliminar os pactos nacionais da estabilidade desenvolvimentista, extinguir o papel orientador do Estado na negociação dos conflitos sócio-políticos, liquidar os compromissos “capitalistas” de classes entre capital e trabalho. No Estado anterior, dos anos trinta até os anos sessenta do século XX, os eixos dos pactos entre as classes foram a expansão constante do emprego, a elevação salarial e uma política de distribuição de mais valia por meio de uma agenda de políticas sociais de caráter universal, baseadas na noção de cidadania social. Todo isso mudou, e o normal hoje é a ausência de pactos e a aceitação pelo Estado de um novo modelo econômico concentrador da riqueza, orientado para a valorização exclusiva do capital, através de subsídios estatais aos bancos e as empresas, dos baixos salários, do desemprego estrutural, das políticas compensadoras e voltadas para os trabalhadores em extrema pobreza.

Num âmbito supranacional mais amplo, os acordos inter-regionais de mercado comum, tais

como o NAFTA, o Mercado Comum Centro-americano, o Mercosul, têm a marca do novo modelo neoliberal latino-americano mencionado, sem dar lugar a projetos produtivos conjuntos entre os países, nem definir agendas coordenadas de desenvolvimento social, ou modificar as tendências polarizantes internas, nem mesmo subordinar o investimento externo ao interesse nacional. Pelo contrário, o crescimento econômico, quando se verifica (México 1996-99, Brasil 1994-97, Argentina 1990-97), não tem produzido desenvolvimento: as políticas neoliberais expandiram o desemprego e a pobreza, paralelamente à produção e ao crescimento do mercado das grandes firmas transnacionais localizadas nos países da região (automóveis, autopeças, computadores, eletrodomésticos, roupa, sapatos), com alguma derrama monetária nos países onde estão colocadas as empresas (México, Argentina, Brasil, Chile), gerando conflitos e concorrência entre os países, na medida em que estes se tornam defensores dos próprios interesses das firmas transnacionais.

Nestas últimas duas décadas os trabalhadores da América Latina tiveram reduzido o seu número e não puderam evitar um processo agudo de desorganização perante as mudanças estruturais da economia e das empresas, o que tem diminuído a força dos sindicatos nacionais ou regionais e dos partidos popula-

• • • • •
 • ¹ Fiori, José Luis, 1994 “Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro”, in Fiori José Luis e Maria da Conceição Tavares, *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo: ed. Paz e terra.

res. As políticas atuais de defesa social e nacional provêm de setores políticos ligados a grupos radicais desses sindicatos debilitados, de representantes de setores dos médios e pequenos empresários da indústria nacional, de grupos vinculados aos trabalhadores do Estado e de trabalhadores das empresas estatais que foram privatizadas. Observam-se fenômenos generalizados de resistência ao novo Estado, com graus diferentes de organização e poder, em sindicatos, organizações urbanas, partidos políticos de oposição, tanto no Brasil, quanto na Argentina, Chile, Uruguai, Equador, Bolívia, Costa Rica e México. Essa resistência sindical coincide com os movimentos sociais e políticos dos excluídos e precarizados pelas reformas neoliberais, como é o caso de movimentos como os Sem Terra, no Brasil, dos indígenas no Equador, dos zapatistas, no México, ou dos “farrapos” do movimento sócio-político espontâneo que acompanha ao governo atual da Venezuela, que está conduzindo uma tentativa de reestruturação antineoliberal do Estado.

As reformas do Estado afetaram diretamente as próprias instituições, tanto na forma como no conteúdo: o executivo com a sua multiplicidade de aparatos burocrático-administrativos encarregados das políticas nacionais (Ministérios ou Secretarias) foi reduzido e reorganizado para se adequar à nova política econômica de ajuste estrutural, dirigida pelos bancos centrais;

o jogo de maiorias e minorias das câmaras legislativas e o trabalho de comissões converteram-se em espaços de negociação entre partidos cada vez mais “estatais”, interessados em participar dos múltiplos negócios associados com os subsídios ao capital transnacional, envolvidos em discussões sobre empréstimos e investimentos, subsídios e resgates bancários; as universidades, os institutos de seguridade social, as forças armadas, as empresas públicas e até os partidos, se converteram em alvo de políticas de reestruturação que procuram torná-los mais adequados para a mundialização em curso.

Novas instituições e novas funções

As mudanças na orientação do novo Estado político da mundialização também incidem no funcionamento das instituições da democracia latino-americana. Diferentes instituições elegíveis, tais como a presidência e as câmaras se transformaram já em instâncias viabilizadas da mundialização em curso, e a função da governabilidade foi acrescentada às tarefas normais de administração. Hoje em dia a preocupação pela governabilidade está por trás dos políticos que baseiam sua prática em atividades não políticas: debater e aprovar políticas econômicas, créditos, subsídios e benefícios políticos para os investidores externos e para os grandes empresários transnacionalizados internos, em nome da impe-

riosa necessidade de os Estados integrarem à nova globalização.

As relações entre os órgãos do Estado já não mantêm equilíbrio. Convertem-se em relações de subordinação do legislativo ao executivo e algumas vezes até de exclusão: as decisões de política econômica e monetária autonomizam-se e ficam nas mãos exclusivas do aparato executivo. De fato, os presidentes do Banco Central e os encarregados dos ministérios de Fazenda, Crédito público, Indústria, Comércio ou similares, adquirem um poder próprio e prestam contas tão somente aos próprios presidentes nacionais, e também, às comissões do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Em geral, as câmaras têm sido excluídas das decisões de política econômica e monetária (dívida pública interna e externa, taxas cambiais, privatizações, liberalização do mercado externo de capitais, liberalização de serviços e finanças, estímulos às importações o exportações, taxas fiscais e tributárias, etc.) e são obrigados a aprovar os pacotes econômicos dos executivos. Isso tem criado constantes crises políticas em quase todos os países, com saldos extremos em alguns; foi o caso da Venezuela sob Carlos Andrés Perez, ou recentemente o caso do Equador.

Dado que as instituições dos diferentes países da região são distintas, a subordinação do legislativo ao executivo processa-se de forma peculiar em cada um deles: através das “medidas provisórias” no Brasil?

• • • • •

• ² Ver Eli Diniz e Sergio Azevedo (orgs.), *Reforma do Estado e democracia no Brasil*, Brasil, Ed. UnB-ENAP, 1996, especialmente os capítulos: “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os de-

(durante o período de 1994 a 1998 o Presidente Fernando Henrique Cardoso decretou perto de 700 medidas provisórias que permitiram ao executivo tomar decisões pela via rápida, sem depender da aprovação pelo Congresso); ou os acordos de cúpula entre sindicatos, deputados e governo “peronistas” na Argentina (durante os vários períodos de Menen); Centralismo Burocrático de Estado em Cuba³ (as decisões do Primeiro Ministro e do gabinete econômico sobre investimentos externos, sobre fundos de poupança bancários, sobre a moeda, sobre importações e exportações, sobre as prioridades das distintas áreas econômicas) ou, no caso de México, por meio do procedimento do “partido de Estado” (que se reduz a “consultas” do governo ou por meio de foros públicos organizados pelo executivo ou pelo senado, consultas nas quais a capacidade de decisão fica plenamente nas mãos do próprio executivo e é viabilizada pelo semicorporativismo estatal).

A nova concepção neoliberal latino-americana de que o Estado tem que abrir o caminho para o capital, afastar-se da condução econômica e deixar as decisões nas mãos do mercado, tem sido o caminho para um aprofundamento arbitrário, artificial e intencional da separação entre

política e economia, que acentua a exclusão da grande maioria da sociedade da decisão pública sobre os assuntos econômicos vitais⁴. Este fenômeno tem sido caracterizado pelo esvaziamento da democracia por Joaquim Hirsch, e eu estudei este estreitamento da democracia num trabalho anterior⁵.

A democracia debilitada

A democracia é uma forma do Estado cheia de contradições. As instituições do Estado, com as suas prerrogativas administrativas, ideológicas, políticas, policiais e militares nas mãos de quem detém o poder, referendam-se e legitimam-se a partir de eleições populares periódicas, nas quais prevalece a igualdade de direitos da população e um ambiente de liberdades políticas. Trata-se de um poder exclusivo e de uma população participante. A Constituição Política define as condições nas quais impera a lei, iguais para todos os cidadãos, e a direção do Estado constrói-se a partir da representatividade e da participação da população. Existe nisso uma contradição: na medida em que as instituições do Estado existem como espaço burocrático historicamente estabelecido, separado da população, um imenso aparato de mediação e

controle político social e policial, herdado e sancionado pela tradição particular de cada país, a democracia é evidentemente *uma forma de dominação* das classes dominantes. Dominação moderna a que se combina com outras formas de dominação institucional “atrasadas”, mas existentes nas nossas sociedades latino-americanas: elitismo, coronelismo, caciquismo, clientelismo, corporativismo, autoritarismo militar, etc.

A forma de dominação democrática é de fato o espaço da unidade das classes dominantes, as quais nas instituições burocráticas emanadas da democracia definem sua unidade perante e sobre a sociedade, por meio de arranjos ou de conflitos políticos. Daí a proliferação dos diferentes grupos de pressão da classe dominante para exercer sua parte da dominação e sua unidade na dominação. Inclusive onde as instituições tradicionais de dominação não são fortes e predominam as formas da democracia, as instituições de mediação e da administração representam a parte burocrática da democracia. Aquelas onde as classes dominantes unem-se, organizam-se, participam e definem seu domínio coletivo.

Nos estudos da transição, destaca-se sobretudo que, nos últimos

• • • • •
 • saños pela construção duma nova ordem no Brasil dos anos 90”, “O jogo pressuposto da União: relações Executivo-Legislativo na terra do *pork-barrel*”, “A independência do Banco Central: administração ou política?”.

• ³ Haroldo Dilla Alfonso, “Cuba: el curso de una transición incierta”, em *Socialist Register*, Canadá, abril de 1998.

• ⁴ Véja-se o livro de Carlos Vilas (coord.), “Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas”, México-Venezuela, Ed. UNAM-Nueva Sociedad, 1995.

• ⁵ Joachim Hirsch, *ibidem*, e Lucio Oliver Costilla, *ibidem*.

vinete anos, praticamente todos os países da América Latina retornaram já às instituições democráticas ou estão em vias de constitui-las. Muitas vezes, atrás das novas formas esconde-se uma outra realidade. Assim, velhas instituições civis de tipo autoritário que se apresentam como instituições da nova democracia somente por conveniência política continuam atuando. Temos que lembrar que a própria ditadura de Pinochet autoqualificava-se de democracia moderna e que o próprio regime militarista de Fujimori funcionava com um rosto democrático e promovia eleições periódicas que constantemente terminavam em reeleição. De fato, a maior parte dos Estados democráticos da América Latina une as novas instituições da democracia baseadas em eleições de cidadãos, com outras formas de domínio tradicionais de caráter autoritário que são o contrário do espírito da democracia. Ressurgem assim, velhas instituições para as quais não existe a igualdade de direitos, a prestação de contas, a liberdade política e ideológica.

O grande pensador italiano Antônio Gramsci gostava de caracterizar os nossos Estados latino-americanos como Estados de compromisso, da mesma forma como caracterizava o Estado italiano de 1926. Para ele tratava-se de Estados não unitários, precisamente pelo fato de que, por trás da forma democrática geral, prevaleciam instituições não democráticas. O que existe não é um

poder único baseado na cidadania moderna e assentado no mercado, mas sim um agregado inorgânico de poderes autoritários locais, a partir de baixo e sob o domínio do Estado nacional. Foi esta situação a que suscitou, nos anos setenta a crítica de Norbert Lechner ao Estado latino-americano⁶, Estado ininteligível em muitos aspectos, a partir dos critérios formais de democracia e hegemonia. O poder persistente das oligarquias políticas, militares, eclesiásticas, partidárias, financeiras, de alcance regional ou nacional mostra que as coisas não têm mudado muito com o retorno à democracia.

A democracia é também um espaço de regras e de jogo político que permite uma resistência social a esse domínio institucional moderno, e de crítica ao domínio autoritário. No entanto, é um espaço de luta política e social, baseado na igualdade de direitos e nas liberdades públicas, que permite à população exercer esses direitos para influir nas instituições, na busca de outras orientações políticas, de benefícios sociais, econômicos e de justiça social. Sob a democracia a sociedade tem a capacidade de definir o consenso ou a rejeição pela via das eleições, de organizar-se em movimentos sociais, sindicatos e partidos para influir na orientação das instituições, questionar as decisões e propor alternativas.

A noção “procedimental” da democracia, que gira ao redor da exis-

tência de uma série de normas e regras para eleger ou revogar mandatos dos representantes em condições de igualdade de direitos e liberdades políticas, aponta para o funcionamento mais geral da dinâmica política moderna. Mas o fato de que essas formas procedimentais da democracia funcionem a cada seis ou quatro anos não impede que na vida política real prevaleçam formas não democráticas de dominação política institucional real (que, lembremos, não se renova em todos os casos e muito menos eleitoralmente) nem garante também que o exercício de direitos públicos fique por fora da eleição de representantes. Não é por acaso que esta noção procedimental de democracia, privilegia os governos atuais da América Latina (Brasil, México, Argentina, Chile) sobre cujas bases estes governos autoneameiam-se democráticos. Foi o caso do anterior presidente do México, Ernesto Zedillo, que em seu quarto informe à nação, insistiu na existência plena da democracia no país a partir da crescente afirmação da igualdade de direitos eleitorais, num país onde prevalece o poder decisório dos grupos financeiros transnacionais.

Existem, não obstante, outras concepções mais complexas da democracia que insistem na necessidade da soberania do povo, do império da lei, da concorrência verdadeira entre partidos políticos, na existência de direitos civis e políticos, das minorias, na prestação pública de contas, na representa-



⁶ Norbert Lechner, *La crisis del Estado latinoamericano*, FLACSO, México, s/f. Véja-se também, Norbert Lechner (comp.), *Estado y política en América Latina*, Ed. Siglo XXI, 1981.

ção e nas autolimitações ao excesso de poder. Estas concepções procuraram uma definição mais complexa da democracia⁷, enquanto outras se relacionam com a concepção de Robert Dahl, no sentido de que a democracia é a possibilidade de os cidadãos controlarem os seus líderes⁸, não obstante, esta concepção ainda não ficar de fora da chamada democracia poliárquica, na qual a capacidade dos cidadãos não questiona a existência de um excessivo poder das elites: trata-se do direito dos cidadãos de decidirem quais elites devem dirigir o país. Este ponto de vista tem se tornado comum entre os partidos de centro que aspiram a substituir aos atuais governos neoliberais.

Com o novo Estado político da globalização, tem se mudado muito a noção da cidadania, foi substituída a noção de cidadania social, concepção que está associada ao Estado desenvolvimentista dos anos cinquenta, que teve seu coração na propagação de um compromisso de classes dentro do Estado nacional, com abertura para aceitar direitos sociais dos cidadãos: direito a obter emprego, em primeiro lugar, mas também a acesso de forma universal a serviços de esgoto, eletricidade, habitação, saúde, educação, vestuário, alimentação, transportes e segurança social. Em maior ou

menor grau, tal concepção foi desenvolvida na maioria dos países da região latino-americana.⁹ A cidadania social tem sido substituída pela noção de “cidadania de mercado”, que gira em torno das chamadas políticas sociais compensatórias e setoriais, sustentadas na idéia de que é o mercado que deve atender as necessidades da cidadania e de que o Estado deve se preocupar com aqueles que estão colocados em situação de extrema exclusão ou pobreza, e, além disso, deve fazê-lo de forma transitória. Esta substituição tem levado a que os governos latino-americanos criem instituições e programas dedicados à solidariedade para com os desfavorecidos: Chamem-se Programa Nacional de Solidariedade a exemplo do México (1988-1994) ou Programa de Comunidade Solidária como no Brasil (1994-1999).

A cidadania tem esquecido o componente social e tem-se reduzido ao campo exclusivo dos direitos políticos e dos direitos humanos. A cidadania de mercado, em realidade, não se apresenta como uma cidadania de fato, dado que não garante os direitos do cidadão, nem ao emprego nem ao consumo; tão só, e em certas localidades, define o direito a obter esmola. No entanto, na cidadania política, o mais importante dos direitos é o direito a eleger, em

condições de igualdade com outros cidadãos e sob condições de liberdade política e ideológica, os representantes políticos em distintos níveis de governo (presidente, deputados, senadores, governadores, prefeitos, deputados locais, etc.) por meio de eleições periódicas. Estes direitos políticos têm sido ratificados inclusive com a aprovação da reeleição em boa parte dos países de América Latina, reeleição que inclusive se propaganda como o mais novo dos direitos políticos: o direito de continuar com um mesmo representante. O êxito da reeleição no Peru, Argentina e Brasil têm estimulado sua discussão no México. Hoje em dia essa discussão produz-se nos marcos da concepção poliárquica da democracia.

Reflitamos um pouco sobre qual o sentido dessa nova discussão acerca da reeleição (sua implantação é quase impensável pelo peso da herança da revolução de 1910 que teve entre as suas bandeiras a do “sufrágio efetivo, não reeleição”). A noção de cidadania política e a reeleição, impulsionadas pelas novos Estados reformados da globalização não estão dirigidas a ampliar a participação política da população na tomada de decisões nos assuntos do Estado, estão orientadas a ampliar a legitimidade dos políticos e das instituições políticas civis reestruturadas

•••••
 •⁷ Neste sentido resulta importante a opinião dos pesquisadores britânicos da Universidade de Essex, Christinan Anglade, *El proceso de rendición de cuentas en América Latina*; e Joe Foweraker, *La tercera Ola en América Latina*, apresentados na conferência “Una Agenda para el año 2000, Diálogos con la Universidad de Essex”, FCPyS, UNAM, o 25 de novembro de 1999. Mimeo.

•⁸ Veja-se Robert Dahl, *Political oppositions in western societies*. New York, Ed. Dali, 1999.

•⁹ Pode-se ter uma visão de conjunto no livro já citado de Carlos Vilas, *ibidem*. Também pode-se consultar o estudo sobre seguridade social no Panamá e na América Latina, na revista *Tareas*, No. 102, Panamá, mayo-agosto, 1999.

das depois de períodos de reação política extrema. Daí que, na região tenham surgido movimentos críticos do sentido limitado da noção de cidadania política, tais como o movimento pela cidadania democrática no Brasil, e que, precisamente, buscam combinar cidadania, democracia e emprego, e reclamam a construção de uma cidadania com direitos, ao trabalho em primeiro lugar.

Precisamente pelo que foi dito antes, convém ressaltar o problema da democracia na América Latina como um problema não resolvido. De fato, a própria “reforma do Estado”, que acompanha e dá conteúdo às políticas neoliberais de ajuste estrutural, tem pouco o que dizer no campo político que não seja um reforço do poder concentrado e excludente do aparato executivo. Na realidade, a reforma do Estado tem sido uma “contra-reforma conservadora da política” em termos duma restrição. A política, a luta política e os direitos de participar nas decisões do Estado se têm restringido aos direitos eleitorais e se tem consumado como uma exclusão: as câmaras e os espaços de participação pública da sociedade têm sido excluídos das decisões centrais da política econômica. Assim, questões como a integração comercial, taxas de câmbio, privatizações, reformas fiscais, subsídios a investimentos estrangeiros, etc., passam a ser prerrogativa exclusiva dos presidentes, chamem-se Menen, Cardoso, Fujimori ou Zedillo.

Aprofundar a democracia não é algo em torno do qual os governantes da América Latina se mantêm de acordo. Aqueles mais lúcidos contratam assessores para propagandear

as características das democracias liberais de seus países, em termos de buscar a legitimidade internacional das elites dominantes; aos cidadãos, corresponde decidir, a cada quatro ou seis anos, quais elites devem dirigir o Estado. A realidade, não obstante, é que as instituições tradicionais de tipo autoritário seguem existindo e dominando: chamem-se partidos de Estado, coronéis, caciques, oligarquias, líderes clientelistas, a diferença é que agora os governos dissimulam-nas sob o nome de democracia. Assim, é normal que desde o poder, se tente dar gato por lebre, e se batizem instituições tradicionais como se fossem formas democráticas, o que aconteceu no Peru de Fujimori, onde o novo Congresso reduz-se as preferências do governo.

Em geral, se tem produzido na região uma reformulação conservadora e autoritária dos partidos políticos: agora sua atividade está encaminhada a propor elites políticas adequadas, com um conhecimento especializado nas distintas áreas que correspondem a administrar ou governar. Isso tem acontecido inclusive em países que recentemente tiveram movimentos revolucionários como Nicarágua e El Salvador. O que tem levado a uma perda do perfil dos partidos de centro e de esquerda em termos das campanhas político-eleitorais, por mais que em momentos de crise apareça a crítica aos programas especializados dos governos neoliberais. Nesse sentido podemos dizer que o “esvaziamento da democracia” tem alcançado não só os parlamentos, mais também os próprios partidos e grupos políticos da oposição, cuja tarefa principal é vi-

abilizar as condições para a valorização do capital e a reinserção na globalização. Evidentemente existe resistência a essa transformação dentro dos partidos da oposição de esquerda, por isso as polêmicas e as divisões nos principais partidos da esquerda subcontinental, o Partido dos Trabalhadores do Brasil (PT), o Partido Socialista do Chile (PS), o Partido da Revolução Democrática do México (PRD), a Izquierda Radical de Venezuela (IR), polêmicas que giram em torno do caráter da sua oposição, e da urgente necessidade de uma definição estratégica que ainda não tem.

O que foi dito antes não significa que a política e a democracia tenham perdido interesse para os governos e para a sociedade civil progressista. Significa que nos esforços de redemocratização dos últimos anos, na realidade tem avançado, mas o interesse por reinstitucionalizar a vida política, preocupa mais a ordem, a estabilidade e a criação de instituições funcionais, do que a democracia política. A real preocupação da equipe de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, ou de Ernesto Zedillo no México (com as distâncias que separam ambas situações), por exemplo, não tem sido a ausência de democracia ou a instabilidade da democracia: a preocupação é não ter conseguido criar as instituições adequadas para a governabilidade, para o controle social e político, e para canalizar os conflitos em torno de um eixo de autoridade estatal.

Pelo contrário, em lugar de aprofundamento democrático e de uma funcionalidade política, seja esta, inclusive autoritária, vive-se na Amé-

rica Latina um processo de desgaste das instituições clássicas da democracia liberal, e de relegitimação de velhas instituições autoritárias tradicionais. Nem os congressos nacionais, nem os partidos políticos parecem contar com a benção das autoridades ou com o apoio ativo da população, o que tem produzido fenômenos como o do populismo autoritário de um Fujimori, demolidor das instituições democráticas. Além disso, há críticas constantes de Cardoso às discussões do Congresso ou à oposição de centro e de esquerda, assim como a reivindicação de uma aliança conservadora com as oligarquias tradicionais (como, por exemplo, um Antônio Carlos Magalhães). Assim também está o caso do estancamento relativo da abertura democrática durante vários governos do PRI no México em benefício de uma tecnocracia prepotente e de velhos caciques oligárquicos nos Estados do Sul do país. Na realidade isso tem permitido aos presidentes governarem com grande desprezo às instituições da democracia (os congressos e os partidos políticos), assim como as tentativas de substituir o jogo político democrático por outras formas de inclusão burocrática de empresários, setores controláveis de trabalhadores urbanos e rurais, de camponeses e de classes médias nas decisões do Estado, tais como os conselhos consultivos e programas de solidariedade. Todo indica que isso é o que está por trás, por exemplo, da grave crise histórica da partidocracia na Venezuela, democracia de dois partidos que se alternavam no poder sem permitir a participação popular; crise que foi expressa na eleição recente de um presidente não

institucional nem partidista, proveniente das fileiras do exército e anterior protagonista de uma rebelião militar contra as instituições: Hugo Chavez, cujo programa principal é, precisamente uma reestruturação do Estado e a criação de novas instituições que desprezam o Congresso, os partidos tradicionais e os parlamentares.

O grande problema para o poder na América Latina é, então, a má implantação e a instabilidade das instituições atuais, instabilidade que representa a preocupação principal dos investidores externos e dos empresários internos. É a crise institucional o que preocupa por trás da fachada redemocratizadora. A democracia é uma frase legitimadora para uma política que busca impor instituições autoritárias e clientelistas que não têm nada de democráticas.

O aprofundamento da democracia em termos de representação, assim como em formas de democracia direta e participativa, significa maior intervenção, presença, poder dos grupos populares alternativos e nesse sentido, situa-se contrária à legitimação dos grupos governantes neoliberais. De fato nos últimos anos têm surgido importantes experiências de reorganização democrática institucional no que diz respeito às lutas parciais de governos locais que não têm sido recuperadas pelas políticas estatais dos governos nacionais, precisamente porque sua recuperação iria contra a institucionalização conservadora da ordem. Nesse sentido se tem subvalorizado a experiência dos conselhos de orçamento participativo de vários Estados e municípios do Brasil, as

experiências do novo governo local em megalópoles como Argentina, Montevideu, São Paulo ou México, as propostas de autonomia política dos indígenas no México, e as experiências de organização local das passadas revoluções de Panamá, Nicarágua e El Salvador, dos anos setenta e oitenta. O resultado tem sido a renovação das velhas instituições não democráticas que fazem parte da cultura nacional tradicional.

Por trás do discurso sobre renovação democrática que os governantes da América Latina utilizam para concordar com a terceira onda mundial e com a demanda das organizações e instituições internacionais, o que interessa realmente é a ordem e a estabilidade. Existe uma obsessão dos governantes latino-americanos pela governabilidade. Mas trata-se de uma governabilidade não democrática que segue as recomendações do Banco Mundial, de, por exemplo, aplicar políticas que controlam a resistência social perante a aplicação do ajuste estrutural. É uma governabilidade que procura retomar a capacidade de controle social e político, e não canalizar os esforços nacionais em prol de um aprofundamento da democracia. Nesse contexto, a democracia vira propriedade dos tecnocratas, e os partidos existem como reguladores e administradores da política. A governabilidade é a procura de estabilidade e ordem num processo de reforma neoliberal do projeto nacional. Os compromissos, negociações, consensos e rearranjos entre os grupos dominantes da sociedade têm que se efetuar por vias institucionais, o mesmo que a participação e a re-

sistência dos partidos e as organizações populares. Por isso a governabilidade fica definida como uma política conservadora de Estado orientada a uma manipulação estatal da sociedade civil.

A sociedade civil

A luta do novo Estado político da globalização e dos empresários neoliberais, contra o anterior Estado desenvolvimentista e regulador da acumulação, vestiu-se com a roupagem da defesa da sociedade civil perante um Estado opressor. Intelectuais como Fernando Calderón e Mário dos Santos, deram por concluída a transição histórica de uma “matriz estadocêntrica” a uma “matriz societal” nos novos processos de democratização¹⁰. Na perspectiva das organizações financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional também se aludiram ao importante processo “societal” de redução do Estado e aumento do mercado. Nos programas de reforma neoliberal de nossos países, destacou-se o fato de haver uma nova fase histórica, dinamizada pelo mercado, no qual o Estado limitava-se ao papel de guarda dos contratos mercantis e à proteção das parcelas marginalizadas da população. O argumento, elevado à categoria de criar novas Secretarias de Reforma do Estado (veja-se o caso do Brasil com Bresser Pereira) era de que um Estado forte não tinha nada a ver com o velho Estado proprietário e regulador, e que a efici-

ência do mercado era insubstituível, tendo em vista que o papel do Estado devia ser o de apoiar a renovação produtiva, o aumento da produtividade das empresas e outorgar serviços eficientes, já não aos cidadãos, mas aos clientes consumidores. As inquietudes críticas de parte dos trabalhadores, sobre o papel opressor do Estado e a extrema corrupção e clientelismo semicorporativo (que surgiram nos movimentos sociais dos anos cinquenta e sessenta) foram esquecidas e substituídas pela necessidade de resguardar a sociedade civil da avalanche empresarial interna e do pensamento neoliberal mundial.

Trata-se de uma interpretação particular e errônea da noção de sociedade civil. A concepção que assume como sociedade civil todas as expressões sociais organizativas e institucionais (que não formam parte direta do Estado e diante disso, o eixo de uma oposição fundamental), fecha os olhos perante as próprias contradições do Estado e da própria sociedade civil, na intenção de criar um interesse comum, único e imaginário. Na realidade a sociedade civil inclui as expressões não estatais de uma sociedade com interesses básicos contraditórios, a maioria dos quais expressos também como interesses políticos diferentes no próprio Estado. Assim, a sociedade civil está formada por distintas classes e grupos sociais em luta entre si, e que disputam a dominação e a hegemonia cultural e política do

Estado sobre a própria sociedade civil.

Não obstante, existe um grau, no qual *todas* as classes e grupos sociais têm interesse na diminuição da intervenção preponderante do Estado na sociedade. Colocar limites para a intervenção do Estado, exigir as condições de uma expressão maior e mais livre dos interesses, das organizações, instituições, dos atores, das publicações, das idéias, dos valores e das políticas dos grupos sociais perante o Estado, pode ser do interesse geral de todas as classes da sociedade, num momento determinado. Isso não autoriza, não obstante, a considerar que o eixo da oposição moderna passa por uma contradição essencial entre o Estado como tal e a sociedade civil como tal, como se existisse um único interesse no Estado e um único interesse da sociedade civil. Num momento dado, o Estado pode, na realidade, estar impedindo a expressão plena dos interesses de alguns dos grupos sociais e viabilizando a expressão de outros, e a luta por uma matriz societal poderia significar uma demanda de alguns dos grupos dominantes para construir sua hegemonia, e nem sempre um maior desenvolvimento do próprio conflito de classes ou do interesse das classes populares.

A questão agora é saber, em que medida o Estado atual impede a expressão real dos diversos interesses sociais. Nesse sentido, cabe sublinhar que o Estado histórico da

• • • • •
 • ¹⁰ Veja-se Fernando Calderón e Mario Dos Santos. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1990.

América Latina, o antigo Estado desenvolvimentista, intervencionista, com seu legado de instituições autoritárias de caráter nacional e de interesse social, representa um obstáculo para a afirmação plena dos novos interesses empresariais dominantes (uma vez que os velhos interesses empresariais serviam-se do Estado desenvolvimentista, inclusive a burguesia histórica da maioria dos países foi subsidiada pelo Estado). A ideologia antiestatista hoje está pensada para permitir uma acumulação sem regulação estatal e uma política que dê primazia à valorização do capital transnacional sobre o interesse de incrementar o salário e o emprego dos trabalhadores. Por isso a concepção de sociedade civil destes empresários transnacionais é a do mercado, isto é, de um conjunto de indivíduos isolados e atomizados, cujo interesse comum passa pelo seu vínculo ao mercado, é, na realidade de uma sociedade de consumidores isolados e, antes de mais nada, de vendedores de força de trabalho barata, precarizada, especializada e não especializada.

Hoje em dia, por parte dos trabalhadores e dos demais grupos sociais de tipo popular, também existe um interesse na diminuição do controle autoritário do Estado sobre as empresas públicas, os sindicatos, os contratos coletivos, os salários, a legalidade ou ilegalidade das lutas sociais, a existência das organizações sociais, políticas, culturais (ou “registro” das mesmas, que significa poder, de parte do Estado para le-

galizar ou ilegalizar). Décadas de corrupção, corporativismo, semicorporativismo e clientelismo burocrático em praticamente todos os países da região têm despertado o interesse nas lutas dos trabalhadores, para liberar-se do poder opressor e controlador do Estado, que também se expressa como luta por dar maiores espaços à sociedade civil, tal como foi colocado pelo Ruy Mauro Marini há mais duma década:

“A experiência dos povos latino-americanos tem ensinado-lhes que a concentração de poderes nas mãos do Estado, *quando este não é seu*, só reforça a máquina de opressão da burguesia. Reduzi-lo hoje, só seria possível por força econômica e política; não pode, pois, senão interessar no mais alto grau ao movimento popular, *sempre e quando implique a transferência de competências, se não à burguesia, pelo menos ao povo*. Por isso perante a privatização ou a simples estatização, o movimento popular plasma seus interesses na proposta de autogestão e pela subordinação dos instrumentos de regulação do Estado às organizações populares”.

Hoje em dia são notórias as expressões da sociedade civil, tanto no movimento dos sem-terra, no Brasil, como no movimento indígena no Equador, Bolívia e México. Até mesmo em Cuba, onde durante muito tempo obstaculizou-se a expressão independente dos trabalhadores, tem florescido a sociedade civil¹¹.

Todavia, o novo Estado político da globalização, também tem políticas específicas para a sociedade civil, para criar organizações e instituições sociais manipuladas e controladas pelo Estado, em nome da sociedade civil, o mesmo que as corporações privadas e as grandes empresas têm interesse em incidir sobre as organizações para consolidar seu domínio e sua influência hegemônica. Nesse sentido, o Estado e as classes e grupos dominantes buscam *criar uma sociedade civil ad hoc*, que apóie seus interesses e suas políticas, de forma a obter uma aceitação social às mesmas e uma inserção profunda dos novos hábitos do mercado na sociedade.

Na América Latina têm proliferado movimentos da sociedade civil, articulados ou desligados do Estado. Trata-se de expressões de organização e desenvolvimento político-cultural dos distintos segmentos coletivos da sociedade: mulheres em luta pelos seus direitos de gênero e contra a violência, jovens por um emprego e um futuro com maiores espaços de cultura, educação e ócio, indígenas em demanda de autonomia e de reconhecimento, estudantes em defesa da universidade pública e gratuita, cidadãos preocupados pelo incremento da violência do Estado e das máfias e grupos de narcotraficantes, colonos e residentes de bairro que lutam pelo reconhecimento e serviços, etc.

Nestas expressões da sociedade civil estão surgindo experiências e projetos de convivência democrá-

• • • • •
 • ¹¹ Veja-se Haroldo Dilla, *Virtudes e infortunios de la sociedad civil cubana*, Revista NACLA, Estados Unidos, Sem número, 1998.

tica coletiva que são a base de uma futura reforma do Estado para abrir os espaços da participação popular frente aos sistemas fechados de representação. Mas, para isso, se deve tratar de uma sociedade civil que assuma sua necessária transformação e renovação, uma sociedade civil que experimente novas formas de relação interna e de relação com o poder. Uma reforma radical do poder e uma reestruturação do Estado político nacional que tenha transcendência poderá recolher a experiência e a força desta sociedade civil. Essa nova sociedade civil terá que aprender a superar o nível local de suas lutas, terá que superar inclusive a própria noção de exclusão social, para dar lugar a estratégias de unidade dos excluídos e de hegemonia social e política que permitam construir essa unidade e ter consciência de que a luta social da nova sociedade civil é algo mais que uma luta ética dos excluídos: é uma luta política nacional (isto é, na qual os excluídos necessitam se aliar com os trabalhadores incluídos, com os cidadãos integrados, mas democráticos) por acumular forças, por influir e transformar o Estado, para modificar sua estrutura e orientação. Os movimentos dos excluídos, que por sua vez excluem os setores progressistas da sociedade, porque não estão no mesmo grau de precarização ou de exclusão que eles, não têm futuro nem capacidade de direção nacional real. A noção de sociedade civil não deve ser excludente, mas sim uma noção renova-

da de luta conjunta e nacional para recuperar a influência e a direção dos trabalhadores no Estado da globalização do capital, uma luta que o transforme em um outro Estado político da nova mundialização progressista.