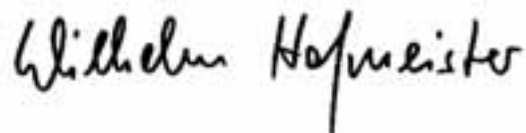


guo. Podemos constatar, por um lado, que em muitos países do mundo os partidos e sistemas partidários estão muito longe de cumprir satisfatoriamente as suas funções essenciais. Numerosos partidos mostram deficiências em relação à democracia interna, às suas estruturas organizacionais, ao acolhimento de novos membros. Vários partidos não têm a capacidade de elaborar programas e propostas sérias para os problemas das suas sociedades, e os seus candidatos e representantes com frequência são mal preparados para as tarefas parlamentares e governamentais. Em muitos casos, as lideranças partidárias usam os seus partidos como veículos de interesses individuais e menos para a promoção da participação política dos seus afiliados ou busca por boas práticas de governo.

Por outro lado, no entanto, encontramos a confirmação de que os partidos realmente são imprescindíveis para a construção e consolidação de regimes democráticos. Por isto, gostaríamos de chamar a atenção dos líderes políticos e partidários a não investirem todos os seus esforços e capacidades políticas na consolidação da sua imagem pessoal e do seu poder individual, mas procurar a consolidação das instituições – entre elas os partidos políticos – das quais no final depende o destino da democracia. Talvez as experiências de outros continentes possam contribuir ao debate sobre soluções de problemas domésticos.



Problemas da Democracia Partidária. América Latina à luz das experiências internacionais

WILHELM HOFMEISTER

I. PARTIDOS E DEMOCRACIA

A democracia como regime político pode apresentar diferentes formas dependendo da história, da tradição, da cultura ou da situação socioeconômica de cada país. Não obstante, sempre deverá satisfazer às seguintes exigências mínimas:¹

- Na esfera governamental, os cargos deverão ser ocupados por mandatários eleitos que prestarão contas a seus eleitores.
- Eleições livres e idôneas deverão ser realizadas com regularidade.
- Todos os cidadãos adultos deverão gozar do direito de voto ativo e passivo.
- A liberdade de expressão deverá ser um imperativo, de modo que nenhum cidadão seja perseguido em consequência da livre manifestação de sua opinião.
- Deverá haver um livre acesso a fontes alternativas e pluralistas de informações.

Deverá ser garantido o direito à criação de associações, grupos de interesses e partidos independentes, para que sejam garantidos os outros direitos mencionados.

1. Cf. Robert Dahl: *Poliarchy. Participation and Opposition*. New Haven 1971.

Com toda a flexibilidade que venha a ter em sua concreta implementação, a democracia necessita de instituições que garantam sua consolidação, sua estabilidade e sua projeção, e que protejam as ‘jovens’ democracias contra contestações ou até mesmo contra retrocessos autoritários. A chance de estabilização e consolidação depende, de forma decisiva, de como as respectivas ordens democráticas sejam institucionalizadas, de que potencial decisório a elas ofereçam perante os desafios impostos pelas transformações políticas e sociais, e de que legitimidade elas repassem ao sistema político.

Em todos os lugares, os partidos políticos fazem parte do grupo de instituições decisivas dos sistemas democráticos. Sem partidos não é possível imaginar o desenvolvimento e o funcionamento de democracias representativas nas sociedades de massa modernas. As funções elementares dos partidos políticos são conhecidas e podem ser citadas de modo sucinto, como vemos abaixo:

- Os partidos políticos articulam e agregam os interesses da sociedade.
- Elaboram programas políticos que refletem os interesses de diferentes grupos sociais.
- Fomentam a socialização e a participação política dos cidadãos.
- São mediadores entre o Estado e seus cidadãos.
- Promovem a formação de novas gerações de políticos e ocupam cargos no âmbito do Executivo e do Legislativo.
- Contribuem para a legitimidade do sistema político.

Porém, ao assumirem essas funções, os partidos não possuem uma função monopolizadora. Na atualidade, mais do que no passado, concorrem com outras organizações as quais, pelo menos de modo parcial, assumem algumas funções próprias dos partidos e assim concorrem com eles. Por esse motivo, o principal critério distintivo dos partidos é e continua a ser sua participação nas eleições universais.

Embora preencham funções essenciais para o sistema político e para a democracia, os partidos, em muitos lugares, geralmente gozam de uma má reputação. Isso não ocorre apenas na América Latina, mas também, por exemplo, na democracia partidária consolidada na República Federal da Alemanha. No ano de 1952, o cientista político Heinrich von der Gablenz já fazia a seguinte constatação: “Não tem modo mais fácil para atrair aplausos que xingar os partidos políticos.” Na Alemanha, sempre voltamos a vivenciar fases em que os partidos estão expostos de maneira especialmente forte às críticas da opinião pública. No início dos anos noventa do século passado, o termo “desencanto com os partidos” ganhou popularidade, ao passo que, em muitas

publicações, eram tecidas duras críticas aos partidos.² Desde então, essas críticas não silenciaram. Ao invés disso, as pesquisas de opinião pública comprovam uma tendência continuada de baixo prestígio dos partidos junto à população. Ademais, alguns sintomas do desencanto com os partidos até mesmo se agudizaram nos últimos anos. Uma prova cabal dessa evolução é a diminuição quase dramática do número de pessoas afiliadas aos grandes partidos.³ Além disto, os membros dos partidos são cada vez mais velhos, e cada vez menos jovens filiam-se nos partidos políticos. Este e outros sinais são indicadores de que os partidos têm sofrido perdas em seu papel como núcleo central de formação da vontade política. Por essa razão, fala-se na Alemanha da “decadência da democracia partidária”.⁴

Para explicar o problema da imagem atual dos partidos, que é um fenômeno geral que não se limita à Alemanha ou ao Brasil, existem diferentes causas:

- O clássico dilema das expectativas não atendidas, que consiste no fato de se esperar que planejamentos e decisões relativos à solução dos problemas de uma sociedade fiquem nas mãos dos partidos políticos, pois são eles que ocupam as instâncias decisórias no âmbito político. Como em uma sociedade sempre existem problemas, e diferentes grupos sempre se sentem discriminados ou desenvolvem novas reivindicações que em geral não podem ser satisfeitas de modo integral, os partidos se movem constantemente em uma relação de tensão entre expectativas não satisfeitas e soluções assumidas de forma insuficiente.
- Os novos desafios decorrentes das transformações sociais e do desenvolvimento de sociedades modernas fragmentadas, que têm como características a dissolução de ambientes tradicionais, um nível educacional mais elevado, a pluralidade de fontes de informações, uma erosão dos sis-

2. Por exemplo, Hans Herbert von Arnim: *Der Staat als Beute*, München 1993; Elmar Wiesendahl: *Volksparteien im Abstieg*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (1992) 34 - 35, pg. 3 - 14; àquela época, o então Presidente da República Federativa da Alemanha, Richard von Weizsäcker, chegou a acusar os partidos de se terem tornado “um sexto órgão constitucional consuetudinário (...), que exerce sobre os outros cinco uma influência que vai cada vez mais longe e que em parte é totalmente dominante”, (In: id.: *Im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger*, Frankfurt a. M. 1992; pg. 140).

3. O partido socialista alemão SPD, quando comparamos seus números recordes do ano de 1976, perdeu quase a metade de seus membros (hoje ainda são 560.000 contra 1,02 milhões), e os cristão-democratas (CDU) também perderam um quarto de seus afiliados em relação aos números de 1990 (atualmente também são 560.000 contra cerca de 780.000).

4. Hubert Kleinert: *Abstieg der Parteiendemokratie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2007) 35-36.

temas de valores e outros fatores a esta vinculados, bem como uma organização individualista das relações pessoais: “mudança de valores”, “individualização”, “sociedade de lazer”, “esfacelamento de interesses” são conceitos utilizados para a descrição de fenômenos sociais que se refletem diretamente no modo como os cidadãos vêem os partidos.

- A transformação do ambiente dos meios de comunicação e o tipo de jornalismo posto em prática, o aumento da concorrência em torno de atenção e prestígio, da tiragem e do ibope, bem como a expansão do jornalismo “investigativo”, têm contribuído para o surgimento de uma nova forma de jornalismo sobre política, em que idéias, valores e resultados são menos importantes do que a emocionalização, a moralização e a personalização na forma de um “*infotainment*”. Nos dias de hoje, escândalos políticos, bem como aspectos da conduta pessoal e do comportamento indevido de políticos são descobertos com muito mais celeridade do que antigamente. Isso certamente é mais um ganho de transparência e controle democrático, mas também contribui, ao mesmo tempo, para o desencantamento e eventualmente para a banalização da política e de seus atores, cujas conseqüências os partidos políticos são os primeiros a perceber.
- O dilema “moderno” gerado pelo estreitamento da margem de manobra no âmbito da implementação das políticas nacionais, um dilema – pode-se dizer como uma conseqüência da globalização - que resulta da transferência de competências decisórias e regulatórias para atores e instâncias supranacionais: embora orientem suas reivindicações e expectativas com base na política nacional, os cidadãos acabam por ver que essa última, no caso de questões decisivas, não logra implementar e somente consegue, no máximo, fazer comentários ou lamentar. Desse modo, a confiança nos partidos políticos vê-se forçosamente abalada.

A percepção negativa dos partidos tem as seguintes conseqüências:

- Atualmente os sistemas partidários são muito mais suscetíveis de mudanças e mais fragmentados.⁵
- A era dos grandes partidos de massa parece ser coisa do passado. Embora os partidos ainda precisem manter um grande número de afiliações, no presente, não é uma tarefa muito fácil promover grandes manifestações de massa.

5. A título de exemplo, o antigo sistema tripartidário na Alemanha acabou transformando-se em um sistema de cinco partidos.

Na era das mídias de massa, das modernas técnicas de informação e dos espaços alternativos para a participação política fora dos partidos, aboliu-se o antigo quase-monopólio dos partidos como fonte e fórum de informação e reflexão política.

Hoje em dia, os partidos têm grandes dificuldades em conseguir atrair de forma duradoura os chamados eleitores cativos.

A confiança da população, de modo geral, nos partidos e nos políticos sofreu uma redução, e houve uma evolução negativa principalmente na disposição dos jovens em se engajarem politicamente.

Houve um aumento da cobertura jornalística no campo dos escândalos políticos.

A antiga troca de papéis entre partido oposicionista e partido da oposição não mais funciona sem maiores complicações, pois os grandes partidos oposicionistas não usufruem necessariamente da insatisfação dos cidadãos; acabam perdendo votos também para partidos protestadores de menor porte ou recém-criados.

Mas não são apenas os partidos que têm sido atingidos pelas recentes tendências. Na verdade, podem-se constatar tanto uma perda de confiança geral em outras instituições públicas e em grandes organizações sociais, tais como sindicatos ou igrejas, quanto uma crescente dúvida acerca da capacidade que os empresários têm para solucionar problemas. Entretanto, as mudanças são notadas de forma especialmente inequívoca junto aos partidos, já que eles se encontram expostos da maneira forte ao crivo da crítica oriunda da população.

Tais desenvolvimentos que andam de mãos dadas com o enfraquecimento de diferentes partidos não são necessariamente uma crise da democracia, mas apontam para outra forma da democracia em que, embora os partidos continuem a assumir as funções supramencionadas, outras organizações sociais, bem como os meios de comunicação, também passam a exercer uma maior influência sobre o processo político do que em tempos já idos. Não obstante, apesar dessa concorrência com outros atores, um fator essencial não mudou. Como já se constatou acima, os partidos continuam a ser aquelas instituições das quais se esperam planos e decisões para a solução de problemas de uma determinada sociedade, porque, afinal de contas, eles ocupam as instâncias políticas decisórias. A qualidade de “*delivery*”, isto é, da assunção de suas funções e de sua governabilidade, contribui decisivamente para o prestígio e o potencial de um partido, ainda que aqueles outros elementos concorram para que um partido, mesmo apresentando um bom desempenho geral, dificilmente consiga alcançar um papel dominante em um sistema político.

Ao lado dessas conseqüências próprias do desenvolvimento da sociedade moderna, certamente se faz mister citarmos dois importantes aspectos institucionais que influenciam sobremaneira a evolução dos partidos e dos sistemas partidários: o sistema eleitoral e o sistema de governo.

- Perante a volatilidade dos desenvolvimentos sociais, um sistema eleitoral proporcional é muito mais suscetível que um sistema eleitoral majoritário, que tende mais ao fortalecimento de poucos partidos e a uma absorção mais lenta da fragmentação social. Isto não diz nada sobre a qualidade duma democracia, pois ambos os sistemas podem responder perfeitamente às exigências básicas de um regime democrático como foram indicadas no início deste artigo.
- Da mesma maneira, o sistema de governo exerce influência sobre a evolução dos partidos e do sistema partidário. A experiência mostra que os partidos em um sistema de governo parlamentar já têm uma maior influência, exatamente pelo fato de o governo emanar do parlamento – onde os partidos dão o tom – e dele ser dependente. Em sistemas presidencialistas, o chefe de governo – o presidente – na maioria das vezes é eleito pelo povo e, com isso, não apóia sua legitimidade em primeira linha no parlamento, dispondo também, paralelamente ao parlamento, de competências legislativas. Dessa forma, os partidos, à primeira vista, desempenham um papel mais reduzido na composição do governo. No entanto, em muitos sistemas presidencialistas, a nomeação de ministros depende da anuência por parte do parlamento. Justamente pelo motivo de os partidos não serem tão estreitamente vinculados ao governo, normalmente se pode apreender com mais clareza a separação dos poderes no sistema presidencialista do que em sistemas parlamentaristas, nos quais há uma maior identidade entre o governo e os partidos da situação. O sistema de governo tem apenas uma reduzida influência sobre o número dos partidos com representação no parlamento.

Diante disso, sistemas eleitorais puramente proporcionais em combinação com sistemas presidencialistas tendem mais a enfraquecer os partidos políticos e os sistemas partidários bem como dificultar a consolidação desses. Na grande maioria dos países da América Latina existe essa combinação que exerce uma influência incontestável sobre o desenvolvimento dos partidos e dos sistemas partidários.

Mesmo assim, devemos destacar que a potência organizacional dos partidos políticos, o nível do seus programas e propostas, sua capacidade de inte-

gração social, assim como a estrutura e dinâmica de um sistema de partidos específico são o resultado de muitos outros fatores. O sistema de governo tem uma relevância particular,⁶ mas não exclusiva. São mais relevantes ainda o contexto não-constitucional como o nível socioeconômico, a paz social, a existência e o peso da sociedade civil, a aceitação e a tradição da participação política e organizada e as estruturas de conflito que se refletem no sistema partidário.

Além da discussão sobre aquelas questões devemos enfatizar um aspecto central: não há nenhuma alternativa para o Estado democrático de partidos. É possível que ocorra um aumento do número de associações, iniciativas cidadãs e movimentos sociais, e até mesmo um crescimento de sua influência sobre a política. Em parte, trata-se de um aprofundamento da democracia. Entretanto, apesar de toda a legitimidade das temáticas representadas e defendidas por tais organizações, o crescimento de sua influência também apresenta algumas componentes problemáticas, pois elas não podem comprovar sua própria representatividade nem a de suas reivindicações. Apenas os partidos legitimam-se através de eleições democráticas.

Da mesma forma, o poder das mídias também poderá crescer. Contudo, em vista da concentração existente na imprensa escrita e televisiva e do domínio de um número reduzido de empresas de tecnologia da informação que exercem uma influência desproporcionada, esse desenvolvimento também precisa ser acompanhado de uma expansão do controle e da transparência democráticos, os quais somente são possíveis, no final das contas, no âmbito das instituições da democracia representativa. Para alcançar esse objetivo, não se pode simplesmente passar ao largo dos partidos.

2. CRITÉRIOS PARA UM TRABALHO PARTIDÁRIO SUSTENTÁVEL E BEM-SUCEDIDO

Partidos são imprescindíveis. Também é imprescindível que os partidos enviem constantes esforços, a fim de cumprirem suas funções sob condicionantes sociais inseridas em pleno processo de transformação. Independentemente das idiosincrasias regionais ou nacionais, do sistema eleitoral e governamental, existem alguns critérios que devem ser seguidos e

6. Ver Harmel, Robert / Kenneth Janda. 1992. *Parties and their Environments. Limits to Reform?* New York/London: Longman, p. 64.

satisfeitos por todo e qualquer partido, caso almeje participar exitosamente da concorrência política.⁷

- Todo partido necessita de uma base eleitoral identificável de forma satisfatória. Deverá tentar firmar-se junto aos grupos de eleitores e de interesses que deseja representar em primeira linha, mantendo uma perfeita harmonia com seus valores fundamentais e com seu perfil programático.
- Todo partido deverá montar uma organização de amplo espectro, visando a pôr em prática a proximidade entre eleitor e eleito, bem como seu poder de mobilização.
- Todo partido deverá construir uma organização aberta a filiações. É dentre seus filiados que o partido recrutará suas futuras lideranças e logrará assegurar uma base financeira própria. Uma organização ativa baseada em filiações exige, porém, o concurso da democracia interpartidária, ou seja, necessita de membros que participem politicamente e que possam determinar a liderança partidária e o curso a ser tomado pelo partido.
- Todo partido deverá ser dotado de poder de comunicação tanto na esfera interna quanto na externa. Necessita, portanto, de um sistema de informação interna operante, não apenas para os ocupantes de cargos em todos os níveis, mas também para seus afiliados. Precisa ainda de um vínculo constante com os meios de comunicação que, no atual estágio da democracia midiática, são os *gatekeeper* do sistema político, além de fabricarem publicidade.
- Todo partido deverá elaborar seu próprio perfil programático e formular metas, através das quais se distinga de outras agremiações políticas e permaneça no âmbito dos problemas reais de seu tempo. A meta do trabalho programático consiste em fomentar a força de integração e sua identificação com o partido.
- Todo partido deverá ser dotado de capacidade de liderança. Isso nada mais é que a capacidade de equilíbrio entre um comportamento fechado e um diálogo interpartidário marcado por controvérsias. Da capacidade

7. A lista dos oito primeiros dentre esses dez critérios listados foi em parte citada literalmente a partir do artigo de *Hans-Joachim Veen*: Die Bedeutung politischer Parteien für Demokratie und Demokratisierung. In: Gerhard Wählers / Karsten Grabow (Hrsg.): Parteien und Demokratie. Beiträge der Internationalen Fachkonferenz zum KAS-Demokratiebericht. Sankt Augustin, pg. 33s. (Os destaques foram feitos pelo autor do presente artigo). O conceito de “comunicação com um determinado enfoque” é da autoria de Peter Radunski: Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampfführung als politische Kommunikation. Munique 1980.

de liderança, também fazem parte a escolha e o fomento de novas gerações políticas.

- Todo partido deverá ser dotado de capacidade de integração. Essa é a chave para o sucesso e para o crescimento de um partido. Trata-se aqui dos constantes esforços feitos por um partido para aumentar sua própria base eleitoral, ganhar novos eleitores com outros interesses e jovens eleitores com outros estilos de vida, bem como para estabelecer um vínculo permanente com esses eleitores.
- Todo partido deverá ser capaz de fazer campanhas. Deverá estar apto a apresentar à sociedade, com sucesso, importantes temas e seu próprio perfil. Além disso, deverá ser capaz de realizar campanhas eleitorais de forma unificada, recorrendo a pouca diversidade temática e a uma mensagem clara no estilo de uma “comunicação com um determinado enfoque”.
- Todo partido deverá ter a capacidade de formar coligações. Como não é fácil – se não for impossível – para um partido, sobretudo no âmbito de sistemas partidários proporcionais, alcançarem maiorias absolutas no parlamento, o partido vê-se então obrigado a formar coligações com outros partidos estáveis, para assim mostrar sua governabilidade. Problemas ligados à governabilidade refletem-se imediatamente no prestígio dos partidos. Ao ser formada uma coligação, é possível que haja a necessidade de serem superados certos fossos profundos de ordem programática e/ou pessoal. Mostra-se aí a competência dos líderes políticos.
- Em nível municipal, todo partido deverá comprovar sua governabilidade. Em todos os países, os cidadãos possuem, na política municipal, o contato mais direto com os partidos e seus representantes. Apenas ao comprovarem sua competência no âmbito local e ao demonstrarem a proximidade entre eleitores e eleitos, é que os partidos podem esperar fidedignidade para consigo na esfera estatal como um todo.
- Todo partido precisa mostrar-se capaz de aprender e de transformar os anseios da sociedade em programas políticos. Em vista da maior importância que vem sendo dada a organizações sociais e a associações de interesses, é mister que os partidos envidem esforços ainda mais intensos para contatar essas instituições intermediárias, com o fim de entender as expectativas dos cidadãos e transformá-las em política.

Se voltarmos nossos olhos para a América Latina, podemos concluir que muitos partidos nesse continente ou não satisfazem os critérios supramencionados ou fazem-no apenas de maneira restrita.

3. DEMOCRACIA E PARTIDOS NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina, a democracia está firmemente consolidada como regime político. A grande maioria dos latino-americanos, como se pode comprovar através das pesquisas de opinião pública, considera a democracia a melhor forma de governo⁸. Não há alternativas que substituam governos democráticos. Outros atores, tais como militares ou elites econômicas, acabaram sofrendo a perda de seu antigo poder boicotear ou destruir governos democráticos. Mesmo as mais graves crises políticas que ocorreram nos últimos anos e que no passado geraram, de modo inevitável, golpes de Estado, foram solucionadas pela via democrática, ou seja, através de pleitos eleitores. A título de exemplos, podemos citar o caso da Argentina, onde, na virada do ano de 2001 para 2002, alternaram-se cinco presidentes em uma única semana, ou ainda a Bolívia, onde, no período de uma legislatura (2003 e 2005), dois presidentes foram obrigados a deixar o cargo, em meio a protestos de massa.

Ao mesmo tempo, a democracia não se confirmou somente como processo voltado para a escolha de governantes; ela também preparou o caminho para evoluções nos campos político e social. Dentre as evoluções ocorridas, pode-se citar o fortalecimento de partidos e candidatos “de esquerda” nas eleições realizadas nos últimos anos, tanto em nível nacional quanto regional e local. Amíúde, tais partidos primeiramente colheram bastante experiência de governo na esfera local, à frente da administração de cidades como São Paulo, Buenos Aires, México, Bogotá ou Montevideú. Nos municípios, puderam formar então seus quadros e principalmente expandir sua base social.

Ao mesmo tempo, a democracia ajudou a fomentar novos movimentos sociais que alcançaram um considerável grau de capacidade de ação. Não se pode negar que os sindicatos, em decorrência dos processos de adaptação e liberalização acontecidos na década de noventa, sofreram um nítido enfraquecimento e perderam sua influência em muitos lugares. Todavia, os processos de descentralização acabaram motivando o surgimento de movimentos sociais que, embora ocupando em muitos casos uma plataforma de ação mais local e regional, passaram a ser, em algumas situações, importantes atores nacionais. Ganharam influência mormente com suas ações contra reformas (neo) liberais, como mostram os exemplos dos *piqueteros* na Argentina

8. UNDP: Democracy in Latin America: Towards a Citizens Democracy. New York 2004; cf. também as pesquisas regulares do Latinobarómetro (www.latinobarometro.org).

ou os movimentos contra a privatização das companhias de abastecimento de água na Bolívia. Simultaneamente, prestaram uma ajuda aos partidos de esquerda, que mantinham estreitas relações com tais movimentos sociais, como ocorreu com o Partido dos Trabalhados (PT) no Brasil, com o Movimento pelo Socialismo (MAS) na Bolívia ou o *Frente Amplio* no Uruguai. Entretanto, os movimentos de maior influência política nas duas últimas décadas certamente foram aqueles realizados pelos indígenas que, tanto na Bolívia quanto no Equador, contribuíram de várias maneiras para a queda de presidentes. Esses movimentos sociais tiveram uma influência considerável sobre a evolução partidária.

Essa imagem, à primeira vista positiva, da democracia latino-americana acaba sendo enturvada por algumas outras facetas. Embora considerem a democracia, em princípio, a melhor forma de governo, a maior parte dos latino-americanos está altamente insatisfeita com o desempenho de seus sistemas partidários e governos democráticos. Isso vale sobretudo no tocante à superação da pobreza e das desigualdades sociais, à segurança pública e, *last but not least*, à integridade pessoal de muitos políticos, cuja reputação foi afetada adicionalmente por seu envolvimento em escândalos de corrupção. Por essa razão, um número crescente de latino-americanos (em alguns países, chega a ser uma maioria) pareceu mostrar-se propenso (por ocasião das pesquisas do Relatório do PNUD) a aceitar certas restrições de democracia, se uma forma de governo “mais autoritária” pudesse oferecer-lhe melhores condições de vida.

Eis aqui o terreno fértil em que os recentes governos populistas puderam florescer. O populismo, que já foi chamado de “única criação realmente latino-americana”⁹, é um estilo de governo que, para a superação das desigualdades sociais, propaga uma aliança entre as classes baixa e média da sociedade e confere ao Estado um papel central tanto na modernização econômica quanto na superação da discriminação social. Em princípio, praticamente ninguém questionará com seriedade o tema central do populismo: a superação da desigualdade e da injustiça social. Não obstante, o problema do populismo consistia e ainda consiste no fato de ele geralmente almejar a integração social por meio de modelos de relações corporativistas e clientelistas. Acrescente-se a isso o fato de os regimes populistas impedirem ou ‘colocarem na geladeira’, de fato, as instituições do Estado democrático de Direito, tais como partidos,

9. Ignacio Walker, in: *Foreign Affairs En Español* 6 (2006) 2.

parlamentos, tribunais independentes, o reconhecimento da oposição ou de meios de comunicação independentes. Em lugar dessas instituições, domina a figura do ‘grande líder’. Através de sua relação direta e quase mítica com as massas, ele substitui as instituições intermediárias existentes entre o Estado e a sociedade. Nesse processo, muitas vezes os argumentos racionais têm menos relevância que a emocionalização (intencional) das massas.

Esses elementos são claramente reconhecíveis em diversos países da América Latina, ou seja, os discursos anti-oligárquicos voltados para os exércitos de pobres, bem como o tratamento irresponsável dado às instituições da democracia representativa e também aos partidos políticos. Da mesma forma que os seus antecessores, os neopopulistas também preferem uma relação direta com as massas ao reconhecimento das instituições e processos da democracia representativa.

A partir daí, foi engendrado um perigo concreto que ameaça a forma de governo democrático, um perigo que nem sempre é nítido nem reconhecível à primeira vista, pois sua transformação ocorre sem grandes rupturas ou ações espetaculares. As constituições não são suspensas, mas reformadas; leis não são infringidas, mas adaptadas a interesses particulares. Não apenas nos países atualmente governados por supostos neopopulistas, o Executivo tende a expandir seu poder às expensas do parlamento, a constranger tribunais independentes e a manter o Judiciário sob seu controle. Na paisagem midiática, ocorre um processo de concentração que representa um sério perigo para o pluralismo de idéias, independentemente das tentativas de se calarem as mídias críticas ou do fato de presidentes, dentre os quais Lula e Kirchner, praticamente se recusarem a dar entrevistas a jornalistas críticos. Outrossim, além das elites tradicionais, que em alguns países ainda são os latifundiários, atualmente também há poderosos grupos econômicos e financeiros ou cartéis clientelistas do narcotráfico e do crime organizado que exercem uma influência considerável sobre o processo de decisões políticas. Também se pode observar que alguns dos novos movimentos sociais, cujo fortalecimento significa uma confirmação da democracia na América Latina, aparentemente cultivam uma conduta meramente tática perante as regras democráticas, ou seja, apenas quando servem à consecução de seus interesses. Tal afirmação vale, por exemplo, para o MAS na Bolívia, o Conaie no Equador, os *piqueteros* na Argentina ou ainda para uma parte do MST no Brasil. Em diversas ocasiões, esses grupos desafiaram as instituições democráticas, chegando até mesmo, por exemplo, a causar a deposição de presidentes eleitos democraticamente (Argentina, Equador, Bolívia). No tocante às fraquezas da democra-

cia na América Latina, pode-se ressaltar que, desde 1993, não menos de 14 presidentes eleitos foram obrigados a deixar o cargo antes do tempo, e alguns até mesmo foram expulsos por meio de protestos de massa.

Em função de suas nítidas fraquezas, as democracias latino-americanas já foram chamadas de semi ou pseudodemocráticas, deficitárias, virtuais, oligárquicas ou “democracias Potemkin” (democracias de fachada).¹⁰ Em oposição a essa crítica, pode-se afirmar que as crises que levaram à deposição de alguns presidentes até agora foram geradas, em todos os casos, por processos democráticos. Não obstante, embora haja claras diferenças entre os diferentes países, ainda é totalmente possível apontar fraquezas – em parte consideráveis – às democracias latino-americanas como um todo. Nesse quadro, um problema sério é a tentativa de alguns presidentes se perpetuarem no poder por meio de emendas constitucionais. Tal fato representa um perigo à democracia, que se caracteriza como um sistema político “em que ninguém pode eleger a si próprio, ninguém pode conferir a si mesmo o direito de governar e, por essa razão, ninguém pode arvorar-se em obter poderes incondicionais e irrestritos”.¹¹

Um problema das democracias consiste em não terem logrado transformar, até o presente momento, alguns elementos básicos da política latino-americana. Incluem-se aí principalmente seu caráter particularista e suas práticas clientelistas. Praticamente desde a conquista da independência, o particularismo e o clientelismo têm caracterizado a política e a cultura política na América Latina. Os interesses de determinados grupos ou indivíduos possuem mais peso do que o interesse público ou o bem comum. Faltam senso comum – *commom sense* – e um compromisso com valores comuns. A história da América Latina é marcada por rupturas e desigualdades sociais, econômicas, étnicas, territoriais, culturais e políticas. Todos esses fenômenos não são produto do mundo atual.¹² Outrossim, quase não são envidados esforços em prol de uma educação política ou cívica que contribua para a

10. Thomas Carothers: The End of the Transition Paradigm, in Journal of Democracy [JD] 13 (2002)1, Larry Diamond: Thinking about Hybrid Regimes, in: JD 13 (2002) 2; Guillermo O'Donnell: Delegative Democracy, in: JD 5 (1994) 1; Charles King: “Potemkin Democracy”, in: The National Interest (summer 2001) n° 2; Wolfgang Merkel et al.: Defekte Demokratie, Vol 1, Opladen 2003,
11. Giovanni Sartori: The Theory of Democracy Revisited, Chatham 1987 (edição alemã: Darmstadt 1992, pg. 210)
12. Cf. também Ernesto Ottone: Como conseguir maior igualdade na democracia? In: Cadernos Adenauer VIII (2007) 2, pg. 143 – 155.

socialização política e para a transmissão de valores e procedimentos democráticos.

Tudo isso representa um fardo para as democracias e para uma de suas principais instituições: os partidos políticos. Acrescentem-se ainda mais dois elementos de especial importância, às quais já foi aludido anteriormente neste artigo:

- Na América Latina, geralmente existem sistemas eleitorais proporcionais que favorecem o sucesso eleitoral de pequenos partidos e, conseqüentemente, a fragmentação dos sistemas partidários.
- A América Latina possui exclusivamente sistemas presidencialistas, os quais também não tendem a um fortalecimento dos partidos.

4. PARTIDOS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS

As democracias latino-americanas são democracias de partidos.¹³ No entanto, os partidos na América Latina normalmente gozam de uma reputação nada boa. A decepção e as críticas para com a democracia dirigem-se sobretudo contra aqueles partidos políticos sobre os quais pesa a acusação de haverem fracassado na implementação de políticas eficazes que fomentassem o desenvolvimento econômico e social.

A avaliação geral consiste em que os partidos na América Latina destacam-se pelos seguintes aspectos: corrupção, exercício particularista do poder, incapacidade de incentivar o surgimento de novas lideranças, uso de práticas demagógicas e de retórica clientelista, estilo de comando caudilhista, falta de procedimentos democráticos na política interna, incapacidade de assumir novos desafios e novas tarefas como conseqüência da complexidade das sociedades modernas e do aparecimento de novos movimentos sociais. Embora pareçam, de certo modo, estereotipadas, essas constatações acabam sendo, de maneira geral, corretas.

A maioria dos partidos latino-americanos foi e continua a ser nada mais que uma coligação de diversos grupos ou interesses parciais que amiúde não conseguiram ou não conseguem desenvolver um programa partidário próprio nem projetos políticos para oferecerem respostas razoavelmente coerentes aos

13. O mais amplo panorama dos partidos dos diferentes países da América Latina encontra-se no livro organizado por Manuel Alcántara Sáez / Flavia Freidenberg (Eds.): Partidos políticos de América Latina. 3 vols (Centroamérica, México, República Dominicana; Países Andinos, Cono Sur). Salamanca 2001. Entretanto, o livro já não registra todas as novas evoluções ocorridas nos últimos anos.

problemas de seus países, à sua própria base eleitoral ou mesmo aos desafios oriundos das evoluções ocorridas no sistema internacional. Nesse processo, obviamente se faz mister levar em conta que, no passado, os problemas eram menos complexos e que os partidos, em função dos governos autoritários, viam-se diante de enormes expectativas. Na maioria dos países, até mesmo partidos mais bem consolidados ou institucionalizados possivelmente teriam tido grandes problemas perante as expectativas de suas populações e sociedades. Mas justamente a institucionalização deficiente e a falta de diretrizes programáticas contribuíram para que os partidos rapidamente se entregassem às tradições clientelistas e particularistas.

Nesse contexto, ainda se deve abordar mais um tema: a competência moral e ética dos partidos e de seus líderes. Dentre os maiores males da evolução atual da América Latina encontram-se a corrupção e a falta de escrúpulos no âmbito ético, tanto das elites sociais quanto, principalmente, das elites políticas. A democracia não apenas é uma forma de organização, mas também uma forma de vida. E, justamente na própria conduta dos líderes políticos é que se espera uma obediência aos princípios éticos.

Em resumo, no tocante aos sistemas partidários, podem-se fazer as seguintes constatações:

- Com poucas exceções, os sistemas partidários não estão institucionalizados com firmeza, e apenas uns poucos partidos têm condições de obter, a longo prazo, uma medida relativamente alta de apoio; as organizações partidárias são geralmente fracas, e os representantes dos partidos não mostram um alto teor de lealdade perante suas entidades partidárias, através das quais foram eleitos para exercerem cargos; sobretudo nos países andinos, mas também na América Central e na Argentina, os sistemas de partidos acabaram sofrendo um enfraquecimento nos últimos anos.
- Nos dias de hoje, observa-se que os sistemas de partidos encontram-se em geral mais fragmentados e que os sistemas bipartidários acabaram transformando-se em sistemas tripartidários ou multipartidários. Apesar dos pontos fracos dos partidos mais antigos, novos atores enfrentam grandes dificuldades em se estabelecerem, o que contribui mais para a fragmentação do sistema partidário e menos para o estabelecimento de novos partidos.
- Em comparação aos anos sessenta e setenta, a polarização ideológica (por causa do fim da bipolaridade) sem dúvidas diminuiu a olhos vistos, mas continua a haver grandes diferenças entre os partidos no tocante a uma série de questões políticas mais importantes, como por exemplo as cau-

sas e conseqüências da pobreza e, nesse contexto, também as influências advindas da globalização e seus efeitos, o modelo econômico, as relações externas, incluindo as tentativas de projetos de integração etc. A esses aspectos acresça-se ainda um grande potencial de rápida polarização, como se pode verificar na Argentina, na Venezuela, no Equador e na Bolívia. Em ambos os últimos países mencionados, ainda houve o fortalecimento do *indigenismo* como projeto social e político.

Tais constatações certamente estão em geral corretas, mesmo havendo exceções em alguns países.

Assim sendo, *por um lado* os partidos na América Latina na verdade assumem funções essenciais, pois:

- organizam campanhas e propõem candidatos;
- formam governos e estruturam o processo legislativo;
- formulam idéias e metas políticas que dão aos cidadãos a impressão de participarem de um processo de decisão coletiva;
- articulam e atrelam interesses sociais, transpondo-os para programas;

Porém, *por outro lado*, o modo como exercem suas funções normalmente é considerado deficiente e insuficiente:

- seus candidatos são mal preparados para as tarefas;
- os governos e parlamentos não oferecerem soluções satisfatórias para os problemas de seus países;
- seu programa partidário e eleitoral com frequência não são o resultado de esforços coletivos em relação a uma análise honesta de um problema, nem tampouco são a elaboração séria de respostas e propostas de solução;
- os cidadãos não se sentem realmente incluídos no processo político nem representados pelos partidos;
- os partidos não trabalham em prol da estabilização do sistema partidário e do sistema político.

Pelos motivos acima expostos, a crítica que se tece aos partidos é totalmente compreensível e, em seu cerne, também justificada.

Embora essa crítica fundamental esteja amplamente difundida, a existência dos partidos geralmente não é contestada, em lugar nenhum. Pelo contrário: a legitimidade partidária também se reflete tanto no grande número de partidos quanto no relativamente alto (em termos comparativos) número de afiliados que, em alguns países, chega a ultrapassar, de modo bastante claro, até

mesmo os padrões europeus de filiação partidária.¹⁴ Com isso os latino-americanos não querem alternativas para os partidos, mas partidos alternativos.

5. REPRESENTAÇÃO VERSUS PARTICIPAÇÃO — PARTIDOS E SOCIEDADE CIVIL

Desde os anos noventa do século passado, existe um intenso debate na América Latina sobre os conceitos de representação e participação. Essas discussões surgiram no bojo dos esforços voltados para uma solução das crises políticas que foram percebidas principalmente como crises calcadas na representação, em suas instituições e, *last, but not least*, também nos partidos.¹⁵ A expansão da participação direta surgiu nesse contexto como panacéia, como cura de todos os males, para substituir os alicerces combalidos da representação. Em vista da inépcia dos partidos em resolverem os problemas existentes e por causa da desmobilização de seus afiliados, organizações da sociedade civil acabaram tornando-se um novo desafio para os partidos. O número dessas organizações cresceu a olhos vistos nos dois últimos decênios, e algumas delas assumiram funções próprias dos partidos. Daí surgiu uma espécie de círculo vicioso: a desconfiança nos instrumentos da representação política (sobretudo dos partidos) conduziu a um ativamento e fortalecimento das organizações no âmbito de uma participação supostamente direta, isto é, das organizações da sociedade civil. Por seu turno, isso gerou um novo enfraquecimento dos órgãos tradicionais da representação política. Em outras palavras: ao invés de serem resolvidos os problemas da representação, primeiramente se provocou seu agravamento.¹⁶ Apenas recentemente se vêem cada vez mais indícios de uma moderação no tocante às possibilidades das organizações criadas pela sociedade civil e à necessidade de se encontrar um equilíbrio sensato entre representação e participação. Afinal de contas, nos últimos tempos se tem comprovado que a democracia de massa somente pode funcionar

14. Isso vale, por exemplo, para os partidos no México, Peru, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

15. À guisa de exemplo, a crise da representação é abordada diversas vezes nos capítulos sobre os países da autoria de Wilhelm Hofmeister / Josef Thesing (eds.): *Politischer Systemwandel in Lateinamerika*. Frankfurt 1996; cf. também Scott Mainwaring / Ana Mará Bejarano / Eduardo Pizarro Leongómez (Eds.): *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Standord 2006.

16. Cf. Também Enrique Gomáriz Moraga: *Sistema político y políticas públicas en América Latina*, in: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 38 (Junio 2007), pg. 101s.

sob a forma de democracia representativa, e que os partidos na verdade são as únicas instituições que participam de eleições universais e justificam sua representatividade e legitimidade com base em sua participação nos pleitos eleitorais. As organizações da sociedade civil (contanto que não sejam associações de representação profissional com uma clientela claramente definida) normalmente ficam em dívida com a comprovação de sua representatividade.

Acresça-se ainda a esses pontos o fato de ter havido, nos últimos anos e em diversos países, a ascensão de partidos que possuem ou possuíam uma base relativamente forte nas organizações civis e que, por esse motivo, lograram deixar patente que a participação e a mudança de poder e de política são possíveis mediante o regime partidário. Essa afirmação é válida, por exemplo, para a vitória nas urnas conquistada pelo PT no Brasil ou pelo *Frente Amplio* no Uruguai. Também no México ocorreu uma mudança de poder através do sistema da democracia representativa.

Sem querer aprofundar demasiadamente essa temática, ainda há alguns aspectos a serem abordados que têm uma certa importância a partir da ótica dos partidos e do fomento aos partidos:

- O maior número e a importância das organizações civis provam que uma parte considerável dos cidadãos latino-americanos deseja tomar parte nos processos políticos. Trata-se de um importante sinal. Como os vínculos com os partidos e com os afiliados dos partidos estão sofrendo um certo abalo, pode-se ver o engajamento de muitas pessoas que antes talvez fossem ou tivessem sido membros de algum partido ou fizessem parte de outras instituições, de alguma ONG. Aqui se encontra um grande potencial que poderia ser explorado pelos partidos políticos.
- Muitas das organizações da sociedade civil prestam uma contribuição ao processo político e à estabilização da democracia em suas respectivas sociedades. Mas também aqui se podem constatar tendências semelhantes às detectáveis nos partidos: instituições tradicionalmente fortes encontram-se atualmente enfraquecidas; o grande número de organizações não significa necessariamente uma prova de maior influência, mas sim uma indicação de seu caráter fragmentado; muitas organizações não são transparentes nem respeitam as regras do jogo democrático em seus processos internos; em muitos dos casos, elas são fracas do ponto de vista organizacional e raramente provocam a criação de vínculos duradouros com seus membros; não raro, a identificação entre cidadãos e elas é efêmera; a desmobilização dos partidos é compensada apenas parcialmente através da atuação das organizações da sociedade civil.

As organizações civis podem até exercer algumas funções que também são da alçada dos partidos. Mas não podem assumir a mais importante função dos partidos: a participação nas eleições universais que não apenas abre aos partidos a chance de participar do poder político, mas que também comprova sua representatividade. Em contrapartida, a verdadeira representatividade das organizações civis permanece sempre duvidosa, ainda que consigam movimentar grandes massas por ocasião de determinados eventos.

Quando Alexis de Toqueville observou a democracia na América (do Norte), chamaram-lhe a atenção a boa relação e a parceria recíproca entre associações políticas e sociais, e ali ele pode reconhecer um importante elemento para a consolidação do processo democrático.¹⁷ Ainda hoje esse é um fator de grande importância. Todavia, a relação entre partidos e sociedade civil não se desenvolveu muito bem, e muitos partidos não estão dispostos a ouvir o que tem a dizer a sociedade organizada.

6. PARTIDOS E GOVERNABILIDADE

Há uma ligação estreita entre partidos e governabilidade, afinal de contas, os partidos detêm não apenas os recursos humanos do Executivo e do Legislativo como também as idéias e programas do governo e da oposição. Por meio de sua função agregadora e articuladora, deverão envidar esforços para que os interesses da sociedade sejam transformados em política.

A questão da governabilidade na América Latina vê-se às voltas com muitos problemas. Muitos governos não gozam de uma fidedignidade muito elevada (embora ultimamente isso tenha melhorado em virtude das melhorias ocorridas no desenvolvimento econômico). Isso gera uma volatilidade relativamente alta no comportamento dos eleitores e, por conseguinte, freqüentes mudanças de governos, o que acaba dificultando a continuidade da política governamental. Ademais, atualmente as sociedades estão muito mais críticas, o que certamente expressa um aumento da maturidade política, mas que também acaba provocando maiores exigências no campo da governabilidade.

Os problemas da governabilidade têm uma influência direta sobre os partidos. Por essa razão, os setores responsáveis pela promoção dos partidos também deveriam prestar uma atenção especial a esse aspecto.

17. Alexis de Toqueville, *Democracia nas Américas*, vol II, sessão II, cap. V and VII.

Com relação aos efeitos e ao contexto existente entre sistemas partidários e governabilidade democrática, hoje em dia existe um amplo consenso entre os cientistas políticos de que principalmente três fatores condicionam a governabilidade política:

- o grau de institucionalização,
- o grau de fragmentação e
- o grau de polarização de um sistema partidário.

Se tentarmos resumir em uma única frase, eis o argumento: sistemas partidários com um alto grau de institucionalização e com reduzida fragmentação e polarização têm uma probabilidade maior de gerarem governos democráticos que ataquem de forma razoavelmente exitosa os problemas econômicos e sociais. Como já se mostrou acima, os sistemas partidários latino-americanos em geral não correspondem a essa premissa.

Na língua portuguesa existem diferentes expressões, tais como governabilidade, governança, governação, bom governo, que não têm significado idêntico entre si, mas que exprimem conceitos semelhantes. Sem querer entrar em detalhes sobre uma discussão mais intensa a respeito desses conceitos, e por se tratar aqui sobretudo dos partidos e de sua função de mediação entre a sociedade e o Estado, governabilidade neste artigo é entendida como soma entre a estrutura político-institucional e o consenso que determina o comportamento dos atores políticos, econômicos e sociais perante as atividades do Estado.¹⁸ Em outras palavras, pode-se dizer que se trata de legitimidade somada a mais representatividade e mais eficiência.

No tocante à variável da legitimidade, podemos concluir que a maioria dos cidadãos da América Latina até pouco tempo nutria não apenas pouca confiança pelas instituições da democracia como também pela possibilidade de os governos resolverem os problemas existentes. Mais da metade dos latino-americanos não tinha nenhuma esperança de que as condições de vida melhorariam. Ou seja: não havia nenhuma confiança em que os governos teriam condições de implementar medidas e programas políticos que tivessem como meta alcançar uma maior igualdade nos campos social, econômico e político. Afinal de contas, a superação das desigualdades é uma expectativa central da maioria dos latino-americanos. A desigualdade é a causa dos

18. Sobre o que segue, cf. também Álvaro Pinto Scholtbach: *Gobernabilidad y partidos políticos*. In: Klaus Bodemer / Fernando Carillo Flórez (Eds.): *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz 2007, pg. 279 – 294.

deficits da democracia, das economias de mercado, do Estado de Direito e da eficiência do Estado. Em decorrência dessa perda de legitimidade dos governos, desde o início da década de noventa, 14 presidentes não lograram terminar seu período governamental no cargo. Trata-se de um exemplo muito eloqüente.

Para melhorar a governabilidade, parece ser inevitável uma melhoria do processo político. Nesse sentido, dois aspectos assumem uma posição de destaque: por um lado, a maior profissionalização das organizações políticas, inclusive dos partidos, e por outro o desenvolvimento de um consenso transpartidário e um entendimento acerca de alguns elementos fundamentais de uma agenda social. Em alguns países, a falta desse consenso básico contribuiu sobremaneira para o ressurgimento do populismo, que se explica, em primeira instância, a partir da insatisfação com as relações sociais dominantes. Não basta introduzir medidas “tecnicamente” ou tecnocraticamente corretas. Bem mais que isso, ao mesmo tempo se faz mister a capacidade de comunicação e cooperação dos atores políticos ao longo de vários períodos de governo, tendo por base um consenso fundamental acerca das diretrizes básicas da política. Isso é decisivo para a qualidade da política estatal (e essa certamente é uma das chaves para se entender o sucesso chileno). Por esse motivo, uma meta estratégica central deverá ser a conquista de acordos interpartidários a respeito das linhas básicas da política que confirmam continuidade às reformas institucionais e à política do Estado. Na Europa, na maioria dos países preferiu-se uma democracia consensual à democracia majoritária.¹⁹

Outro aspecto que também está intimamente ligado ao tema da governabilidade concerne ao sistema de governo. Em muitos países da região, pode-se observar certa exaustão da institucionalidade das democracias, a qual tem gerado, em todas as partes, um debate mais ou menos intenso sobre reformas políticas.²⁰ Não obstante, também se pode ver que em todos os lugares é extremamente difícil promover reformas substanciais. Mas na maioria das vezes, ainda se continua a tratar apenas os sintomas, sem se ter a coragem de fazer uma intervenção cirúrgica para erradicar o problema básico de uma vez por todas.

19. Uma obra “clássica” sobre as bases teóricas dessa perspectiva da democracia consensual: A. Lijphart: *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven 1977.

20. Dentre outros livros, cf.: Wilhelm Hofmeister (ed.): *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro 2004: Fundação Konrad Adenauer.

Esse problema diz respeito à ligação existente entre sistemas presidencialistas de governo e sistemas de eleições proporcionais, um vínculo problemático e dominante no subcontinente latino-americano, gerando sistemas multipartidários que, segundo Juan Linz, provocam um sistema com uma dupla legitimidade e, por conseguinte, desgovernabilidade.²¹ Por esse motivo, Linz sempre se colocou a favor da introdução de sistemas parlamentaristas de governo e causou um debate temporariamente intenso, mas que, no final das contas, não conseguiu gerar nenhuma decisão, em nenhum país da região, que levasse a uma troca de sistema. Ademais, no bojo desses debates ficou patente que a ligação entre presidencialismo e sistemas de eleições proporcionais produz efeitos problemáticos especialmente naqueles casos em que os sistemas partidários não apenas são fracamente institucionalizados e apresentam uma forte fragmentação, mas também nos casos em que se revelam mais incompatíveis e polarizados. Isso é o que ocorre em alguns países da América Latina. Devido a esse problema, chefes de governo e seus respectivos gabinetes de ministros acabam por se tornar muito vulneráveis perante a um eleitorado crítico que está sujeito a rápidas mudanças de opinião. Nesse processo, um problema central é a falta de capacidade para a formação de coligações estáveis e maiorias de governo.

Parece que esse aspecto tem merecido uma maior atenção no âmbito da atual discussão em torno das reformas políticas. Mas nesses debates o tema sobre a forma do sistema de governo somente é abordado com certa hesitação. Na América Latina, a resistência e a recusa a um sistema parlamentarista de governo ainda são muito fortes, embora se saiba que a governabilidade se garante com muito mais intensidade em sistemas parlamentaristas multipartidários e moderados. Isso lança mais luz sobre a necessidade de incentivar a capacidade de consenso e coligação entre os partidos, e também sobre a necessidade de se entender e pôr em prática a discussão em torno de reformas políticas como um ato de promoção dos partidos.

Por mais necessárias que sejam as reformas políticas em muitos países, para que se melhore a atividade do governo também é preciso acrescentar uma restrição: não existe uma ordem político-institucional ideal, da mesma maneira que não existe um modelo ou uma receita de reformas que simplesmente possam ser transferidos para todo e qualquer país. O que funciona em um

21. Cf. Juan Linz in: ders. / Arturo Valenzuela: *La crisis del presidencialismo*. Madrid 1997. Sobre o mesmo tema, cf. também Scott Mainwaring / Matthew Soberg Shugart (Eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge 1997.

país pode muito bem provocar efeitos inteiramente contrários em outros. As instituições geralmente são o resultado obtido a partir da cultura, das tradições, da história, da demografia, da economia e da sociedade de um determinado país. Mas isso não significa que elas sejam imutáveis. E quando chega o momento em que as instituições ou os arranjos institucionais existentes não (mais) parecem cumprir suas finalidades a contento, então não se deveria ter medo de reformas. E isto vale especialmente para os partidos políticos que precisam se transformar para melhor cumprir com as suas funções em favor da democracia.

WILHELM HOFMEISTER: Diretor do Centro de Estudos e Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.