

# OUTSIDERS E REGIMES DEMOCRÁTICOS

## Os casos do Brasil, Peru e Venezuela\*

---

Jose Alexandre Silva Júnior

*Universidade Federal de Goiás*

Dalson Britto Figueiredo Filho

*Universidade Federal de Pernambuco*

Enivaldo Carvalho Rocha

*Universidade Federal de Pernambuco*

Ranulfo Paranhos

*Universidade Federal de Alagoas*

### INTRODUÇÃO

A instabilidade institucional dos regimes políticos na América Latina é um tema recorrente na Ciência Política contemporânea (O'DONNELL, 1994; CHEIBUB, 2003, VALENZUELA, 2004; MUNCK, 2005). Para alguns especialistas, essa instabilidade é explicada pela “estranha” mistura entre sistemas presidencialistas e representação proporcional (LINZ, 1978; 1994; MAINWARING e SCULLY, 1995; STEPAN, 1993, VALENZUELA, 2004). Para outros, o que falta é cultura democrática (ALMOND e VERBA, 1963, INGLEHART e WEZEL, 2007). Há quem aponte o legado de ditaduras militares como variável explicativa das crises institucionais da região (CHEIBUB, 2003). Por fim, alguns especialistas sugerem que o crescimento econômico influencia positivamente a probabilidade de ocorrências de retrocessos institucionais, sendo a variável-chave para explicar a instabilidade democrática (PRZEWORSKI *et al*, 2002). Segundo Tanaka (1999), o esgotamento do modelo de desenvolvimento centrado na figura do Estado é o grande motivo para as transformações políticas ocorridas na região nos anos 1990.

---

\* De acordo com o dicionário da Oxford – *Outsider* – significa – forasteiro(a), Intruso ou Azarão. A versão preliminar desse trabalho foi apresentada no V congresso da ALACIP, Buenos Aires, Argentina. Agradecemos a Natália Leitão por sugestões estilísticas. É sempre bom lembrar que eventuais erros e omissões são totalmente creditadas aos autores desse trabalho.

Nas últimas décadas, a grande maioria dos países latino-americanos sofreu transformações em seu sistema político. Por exemplo, mudaram-se as regras eleitorais, os arranjos institucionais de *accountability* horizontal e o sistema partidário. O grande volume de mudanças dificulta a classificação dos regimes políticos na região (MAINWARING, BRING e PÉREZ-LIÑÁN, 2000). Seguramente, tão variadas quanto às alterações são as consequências. Tanaka (1999) argumenta que países andinos como Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela e Peru alteraram seu sistema eleitoral e alcançaram resultados bem diferentes. Em alguns casos houve a oxigenação do sistema político com a entrada de novos atores sociais na disputa político-eleitoral, em outros, a abertura parece ter favorecido a chegada de *outsiders* partidários à presidência.

O objetivo desse trabalho é analisar a ascensão de *outsiders* à presidência da república de três países: Brasil, Peru e Venezuela. Mais que isso, examinar quais são e como se comportaram as variáveis institucionais e partidárias que favoreceram essa ascensão. O pressuposto é que o contexto socioeconômico interage com o desenho institucional e resulta em diferentes graus de instabilidade política. A escolha de Brasil, Peru e Venezuela pretende também evidenciar a diversidade de resultado dessa interação.

O artigo está dividido da seguinte forma: na primeira sessão é realizada uma análise histórico-institucional dos três casos: Brasil, Peru e Venezuela. O intuito é definir o conceito de *outsiders* e narrar a chegada deles ao poder. Na segunda parte, procura-se diagnosticar os regimes democráticos desses três países analisando o arranjo institucional. O objetivo é identificar qual deles estava mais estabilizado e qual era o mais propício ao aparecimento de *outsiders*. Na terceira sessão, o foco é a dimensão partidária com ênfase no Poder Legislativo. Por fim, nas considerações finais avalia-se a passagem dos *outsiders*, enfocando as fragilidades de cada regime.

## 1 OS TRÊS LATINOS: A HISTÓRIA POLÍTICA RECENTE

Não é possível entender a crise multifacetada que assombrou a América Latina no final da década de 1980 e início dos anos 1990 sem analisar a esfera econômica e a política partidária. Segundo Tanaka (1999), a economia dos países andinos passou por grandes turbulências nesse período. Os altos índices de endividamento público, a inflação e o recrudescimento das taxas de crescimento econômico são dados que resumem a situação econômica de diversos países dessa região. Coutinho (2006) aponta que “há anos de crescimento negativo (1982, 1983, 1989 e 1999), e, em apenas cinco oportunidades, a região cresceu acima de 4% ao ano (1986, 1991, 1994, 1995 e

2004)” (COUTINHO, 2006, p. 798). Segundo Garretón *et al* (2003), esse cenário representa o esgotamento da “matriz nacional-popular estadista” que obrigou os governos a “pisarem no freio”, adotando políticas rigorosas de ajuste fiscal. Uma receita que exigiu sacrifícios sociais para enfrentar quadros de recessão econômica.

Por outro lado, Tanaka (2006) argumenta que diversos governos alteraram a estrutura institucional buscando um sistema de compensação. Analisando os países andinos, ele coloca que uma forma de tentar aplacar a estagnação econômica foi abrir o sistema político para entrada de novos atores. Maior participação serviu como moeda de troca na luta pela estabilização da ordem social dos países. O reflexo disso é percebido automaticamente no sistema partidário. Antigos partidos são extintos e outros são criados em uma reformulação que tanto oxigenou o sistema quanto abriu espaço para novos atores. Muitos deles podem ser considerados *outsiders*, já que são oriundos de partidos novos e apresentam um curto legado na histórica política desses países (COTLER, 1995).

A fim de compreender o conceito de *outsiders*, muitos pesquisadores interessados na ascensão de “políticos independentes” tendem a estudar esta questão no âmbito teórico do “populismo” ou “neopopulismo” (ARMONY, 2002; CAMMACK, 2000; FREIDENBERG, 2007; HAWKINS, 2010; MADRID, 2008; WALKER, 2008). Outros preferem usar o termo “antipartido” para descrever os líderes políticos que ascendem ao cargo de presidentes (GARCÍA MONTERO, 2001; KENNEY, 1998).

Para Gogollos, os *outsiders* chegam ao poder com a promessa de atender as demandas da sociedade que não foram resolvidas com os líderes políticos tradicionais (COGOLLOS, 2012). Para Miller (2008), *outsider* é um candidato que concorre para o gabinete presidencial, mas que não faz parte do sistema partidário tradicional do país, sendo mais propenso aparecer onde a democracia é fraca ou não funciona. Tedesco (2004) e Taylor (2004) corroboram da tese de que a democracia na América Latina é percebida, em geral, como fraca, com altos níveis de corrupção, pouca prestação de contas pelos gestores e acentuada desigualdade de distribuição de direitos.

Os *outsiders* aparecem em momentos de abertura política para novos atores. Os casos do Peru e da Venezuela são ilustrativos dessa abertura. Já no Brasil, as alterações no sistema partidário foram ainda mais profundas, após mais de duas décadas de regime militar (1964-1985), ou seja, no Brasil, houve o estabelecimento de novas bases. De um bipartidarismo controlado pelo regime, foi adotado um sistema de representação proporcional com lista aberta (RPLA) e novas cláusulas de barreiras. Obviamente, cada um desses casos guarda as suas peculiaridades, mas é possível identificar elementos comuns.

## 1.1 PERU E FUJIMORI: DA DEMOCRACIA AO AUTORITARISMO

Em 28 de julho de 1990, o político nipo-peruano Alberto Key`na Fujimori chega ao poder. Todavia, o cenário que abriu espaço para esse *outsider* começa a se desenhar bem antes, com a crise econômica deflagrada na segunda metade do governo de Alan García (1985-1990). Nesse período, a economia peruana convivia com níveis hiperinflacionários, carente de medidas estruturais de ajuste econômico, tornando-se insustentável a administração de políticas distributivistas e de expansão das demandas (TANAKA, 2006). O pano de fundo dessa crise é um cenário de guerra civil protagonizada pelo grupo armado Sendero Luminoso, criado em 17 de maio de 1980. Na verdade, o Peru é um país marcado por desigualdades sociais fortemente enraizadas. Por exemplo, as regiões de Sierra Rural e Costa Rural concentram a grande maioria das pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza. Além disso, há clivagens étnicas diretamente ligadas a essa pobreza regionalizada (TANAKA, 1999; CAREY, 2003). Para Anastasia, Melo e Santos (2004), as condições sociais do Peru são tão graves que solapam as chances de sobrevivência de um regime democrático, tal como estabeleceu Dahl (1971).

O impacto negativo dessa crise fez com que Alan García adotasse um conjunto de reformas institucionais para salvar seu partido de uma derrota anunciada. A principal iniciativa foi a criação de autoridades de governos subnacionais. A esperança era que a APRA (Aliança Popular Revolucionária Americana) conquistasse vários desses governos, abrindo caminho para a vitória eleitoral no pleito presidencial seguinte. O primeiro intuito foi parcialmente atingido, porém, sobre o segundo não se pode dizer o mesmo. Esse esforço de García denunciava não apenas uma crise do partido Aprista, mas um fenômeno mais geral, que se aplicava a todo eixo das forças de centro-esquerda que dominou a política peruana na década de 1980 (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004). Não sem razão, a eleição de 1990 foi vencida por Alberto Fujimori, considerado um recém-chegado ao sistema, frente ao favoritismo de Mario Vargas Llosa, da Frente Democrática (FREDEMO), político de centro-direita e representante da coalizão de partidos tradicionais.

Nos primeiros anos de governo, Fujimori conseguiu efetivar algumas melhorias na esfera econômica do Peru. A média da taxa de inflação passou de 7,7% em 1991 para 3,9% em 1992. Isso lhe concedeu um relativo respaldo popular para promover o que ficou conhecido como o *autogolpe de abril* de 1992 (TANAKA, 2006; COUTINHO, 2005). Vale destacar que a taxa de aprovação do governo Fujimori registrou uma média de 60% no período entre janeiro de 1991 e setembro de 1992 (TANAKA, 2006). Aproveitando essa popularidade, Fujimori decretou a dissolução do

Congresso Nacional e dos governos regionais em abril de 1992. Além do mais, ordenou a reestruturação da Controladoria Geral da República, do Conselho Nacional de Magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Garantias Constitucionais. Transformou e enfraqueceu o Poder Legislativo, estabelecendo o unicameralismo (CAREY e SHUGART, 1998), ou seja, decretou o fim do regime democrático no Peru – a consequência foi o endurecimento do regime. Foram realizadas eleições para o Congresso em novembro de 1992 e ficou acertada a elaboração de uma nova Constituição para o país.

## 1.2 VENEZUELA: FRAGILIDADE DOS PARTIDOS E O APARECIMENTO DO CHAVISMO

Na Venezuela, a realidade não era diferente do contexto de outros países andinos como o Peru. Em 1989, por exemplo, o país registrou um crescimento econômico negativo de 8,7% (BARROS, 2006). Mais do que resultados ruins, esse dado expõe a crise de um modelo de desenvolvimento econômico centrado na figura do estado venezuelano. O componente peculiar aqui é a redução do preço do petróleo, no cenário mundial, e o impacto que isso teve nas classes alta e média do país. Os sinais mais contundentes da crise representam o fracasso do segundo governo de Carlos Andrés Pérez e sua agenda reformista. Antes de falhar, Andrés Pérez tentou dar sequência às reformas institucionais em marcha desde a criação da Comissão Presidencial para Reforma do Estado – COPRE de 1984. As mudanças tinham o objetivo de permitir a abertura do sistema político a novos atores, em especial, por meio da redução do poder de patronagem dos partidos tradicionais. O que se deu foi a eleição de Rafael Caldera para presidência em 1993. Esse último, um candidato independente, não pertencia a nenhum dos dois grandes partidos (Ação Democrática – AD e Comitê de Organização Política Eleitoral Independente - COPPEI). É importante lembrar que esse pleito foi precedido por duas tentativas de golpe organizadas pelas forças militares ligadas ao coronel Hugo Chávez em fevereiro e novembro de 1992.

Nessa fase, a Venezuela iniciou um processo de desestruturação do seu sistema partidário, antes organizado em torno do bipartidarismo (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004). O segundo governo de Andrés Perez reduziu sensivelmente a presença da Ação Democrática (AD) no Governo, o que representou uma quebra do duopólio partidário vigente. Existia no país um acordo entre os três principais partidos políticos, o chamado *Punto Fijo*, em que o conjunto dos líderes “se comprometia aceitar o resultado das eleições, a formar um governo de unidade nacional,

compartilhando responsabilidades e postos de poder, e a acionar mecanismos de consulta sobre os assuntos mais importantes, mantendo sob controle a retórica política” (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004, p. 139). Segundo Mainwaring e Scully (1995), no período correspondente a 1973 até 1993, a volatilidade eleitoral não era alta e os dois principais partidos controlavam a grande maioria das cadeiras na Câmara. Além disso, os partidos políticos apresentavam uma estrutura fortemente nacionalizada e centralizada em torno das lideranças, alto grau de disciplina das bancadas e grande inserção na sociedade civil. Ou seja, até aquele momento o país parecia caminhar para institucionalização do sistema bipartidário. Entretanto, esse prognóstico sucumbiu com a chegada de Hugo Chávez em 1998<sup>1</sup>.

Vale ressaltar que a eleição de Chávez é reflexo de uma série de divisões internas dos principais partidos, consequência da crise de “legitimidade” que eles enfrentavam junto à população. Segundo Tanaka (2000), nem a AD nem a COPPEI foram capazes de apresentar candidatos à Presidência. Além disso, a Causa Radical (LCR) e o Movimento ao Sindicalismo (MAS) se fragmentaram, o que abriu ainda mais espaço para Chávez, que, uma vez no poder, tratou de alterar a Constituição e modificar a relação entre os poderes Legislativo e Executivo. A estratégia foi convocar uma assembleia constituinte por meio de um *referendum*. Ou seja, Chávez usou a popularidade que dispunha para acionar dispositivos que o ajudassem a redesenhar a ordem política do país. A convocação da ANC foi aprovada e na sequência foram eleitos os membros que deveriam compô-la. Segundo Tanaka (2006),

el dato relevante aquí es que ‘Chávez organizó esta elección con un sistema electoral personalizado, con un alto efecto mayoritario, que le permitió obtener, con el 65.5% de los votos, el 94.5% de los escaños (121 de 128 escaños); por el contrario, la oposición, con un 34.5% de los votos, obtuvo apenas el 5.5% restante (TANAKA, 2006, p.12).

Portanto, Chávez ficou livre para desenvolver um projeto de Constituição alinhada com o seu movimento, sem ser incomodado pela oposição. Em 15 de dezembro de 1999, a nova Constituição foi aprovada por meio de um plebiscito que contou com a participação de menos da metade da população venezuelana.

O desfecho dessa história é a instauração de um governo que domina grande parte das ramificações do poder político no país, desde os *alcaldes*<sup>2</sup> até a representação no parlamento andino,

---

<sup>1</sup> O coronel Hugo Chávez chega ao poder com 56% dos votos válidos contra 40% do segundo colocado – Salas Romer, do recém-criado Projeto Venezuela. Nessa eleição, a AD e o COPEI diante do fracasso que obtiveram nas eleições parlamentares (30% e 13% das cadeiras, respectivamente) decidiram não apresentar candidatos próprios e apoiar Salas Romer.

<sup>2</sup> Prefeito ou presidente da Câmara Municipal, é a principal figura do poder municipal, sendo eleito também para um mandato de quatro anos.

passando pelas unidades federadas. Ou seja, forjou-se uma hegemonia Chavista que se traduz na efetivação de um governo quase absoluto com poucos contrapesos institucionais. De um reles mortal garantido pelo *Punto Fijo*, o presidente venezuelano torna-se um “superpresidente” controlando uma série de prerrogativas institucionais, desde o poder de emitir decretos, passando por iniciativas exclusivas em questões orçamentárias, endividamento público, até o poder para dissolver a Assembleia Nacional. O sistema partidário foi praticamente diluído com a anuência de parte da população que viu em Chávez uma alternativa à crise econômica e social em que a Venezuela estava mergulhada. Em síntese, o regime democrático deu lugar ao *autoritarismo competitivo*.

### 1.3 BRASIL: SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS E A RESISTÊNCIA DA DEMOCRACIA RECENTE

O Brasil do final dos anos 1980 era uma República que tentava restabelecer a base do seu regime democrático, bruscamente interrompido pelo golpe militar de 1964. No plano econômico, o país padecia de uma doença crônica, a inflação. Em 1989, atingiu-se a taxa média de 89% mensal (BRESSER-PEREIRA, 2006). Além disso, registrava-se um enorme endividamento público que rolava todos os dias, com indexação de salários, preços e rendas. Em termos de administração pública, era flagrante que o país precisava de um novo modelo, capaz de otimizar os serviços e frear a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2006). Adicionalmente, havia o peso de uma demanda reprimida pelo regime militar, alimentada pelo baixo nível de participação e graves problemas sociais.

Toda essa situação não fora alterada pelo primeiro governo civil de José Sarney (PFL<sup>3</sup>). Portanto, fracassou o projeto de antigas forças políticas oriundas do contexto do regime<sup>4</sup>. Com isso, pode-se afirmar que a redemocratização do Brasil exigiu uma completa reestruturação do seu sistema partidário. Essa mudança é causada por dois fatores principais: (1) não houve uma retomada do sistema que operava antes do golpe de 1964 e (2) os novos partidos não conseguiram

---

<sup>3</sup> Em 1984 José Sarney deixou o PDS e criou com dissidentes do Partido a Frente Liberal (PFL), que posteriormente constituiu a aliança com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), lançando a chapa Tancredo Neves (PMDB) e José Sarney (PFL).

<sup>4</sup> José Sarney de Araújo Costa (PFL) foi eleito pelo Congresso para vice-presidente na chapa de Tancredo de Almeida Neves (PMDB). A chapa representava uma aliança de forças políticas relevantes durante o antigo regime. Podem-se considerar a ARENA e o MDB, que eram os dois únicos partidos legais da Ditadura, as principais matrizes do Partido da Frente Liberal (PFL) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), respectivamente.

herdar as matizes do bipartidarismo, vigentes durante o regime militar (SANTOS, 2003). Sendo assim, o sistema estava fortemente aberto, repleto de grupos partidários socialmente desenraizados. Não sem razão, a eleição presidencial de 1989 contou com mais de 20 concorrentes. Vale ressaltar que as eleições para os cargos legislativos, com o advento da Constituição de 1988, só ocorreram em 1990, adquirindo um caráter independente das eleições para Presidência da República, um ano antes.

No entanto, essa disputa acabou polarizada por dois candidatos que sinalizavam a divisão da sociedade brasileira. De um lado, um influente líder filiado ao sindicato dos metalúrgicos do Estado de São Paulo (ABC paulista): Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Do outro, a representação das velhas oligarquias ficou por conta de Fernando Collor Affonso de Mello (PRN). O primeiro acabou representando as forças de esquerda na disputa do segundo turno naquele ano. Lula assumiu um discurso próximo do socialismo trabalhista que parecia flertar com o decadente socialismo real do leste europeu. Por outro lado, Fernando Collor optou por uma campanha baseada num discurso midiático defensor de um estado modernizante, próximo ao que, vulgarmente, costumou-se chamar de modelo neoliberal. Seja como for, o certo é que, em 17 de dezembro de 1989, o Brasil optou pela proposta ofertada por Fernando Collor, sagrando-se vencedor com 49,9% dos votos válidos contra 44,2% de Lula.

De início, o curto governo Collor eleger dois desafios principais: (1) a modernização da administração pública e (2) a estabilização econômica. Dono de um estilo intempestivo, Collor tratou de reformar o Estado a partir de medidas pouco planejadas. Foram extintos vários órgãos e outros tiveram seu quadro reduzido, o problema foi o aproveitamento do excedente de funcionários públicos. Muitos passaram a ganhar trabalhando ainda menos e a política de “caça aos marajás”, um dos lemas da campanha de Collor, teve o efeito inverso. O governo também encontrou forte resistência do funcionalismo ao seu plano de desestatização. Resultado: a máquina estatal inchada, mal avaliada e mal remunerada continuou seu trajeto de ineficiência e de ineficácia diante das crescentes demandas sociais (ALMEIDA, 2010). Por outro lado, os planos de estabilização da economia intitulados Collor 1 e 2 também não renderam bons frutos. O objetivo era uma reformulação fiscal e monetária, sendo a última decisiva. A estratégia para diminuir a inflação foi atacar a liquidez e abrir o mercado nacional para as importações. A solução encontrada foi o famoso “confisco” das poupanças, a ideia foi operar uma troca da moeda nacional (de Cruzados Novos para Cruzeiro), controlando os saques para conversão e, com isso, reduzir o montante de moeda em circulação. A esperança era que essa redução junto com a concorrência de produtos importados forçasse o recrudescimento da inflação. O resultado foi desastroso: uma

corrida à justiça para o resgate do dinheiro retido e a falência de diversos setores da indústria nacional.

Todavia, há outros elementos que podem ajudar a caracterizar a meteórica passagem de Collor pela Presidência. O Partido da Renovação Nacional (PRN) estava longe de obter a maioria na Câmara e no Senado. Diante disso, Collor ao invés da negociação buscou o enfrentamento. Na montagem do seu gabinete ele não acomodou os principais partidos que compunham o Poder Legislativo, preferiu se utilizar do artifício das medidas provisórias para governar (AMORIM NETO, 2002; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, INÁCIO, 2006). Em resumo, ele tentou aproveitar a popularidade que dispunha para forçar o apoio do Legislativo. No início, essa estratégia obteve algum sucesso, mas logo se tornou obsoleta.

## 2 REGIMES DEMOCRÁTICOS E A PASSAGEM *OUTSIDERS*

De algum modo, a trajetória de Collor é parecida com a de Chávez e Fujimori, o que justifica como sendo metodologicamente apropriada a comparação entre os três casos, isso tanto do ponto de vista histórico-contextual, quanto de uma análise institucional, centrada no sistema partidário. Entretanto, uma análise sobre a “saúde” das três democracias em foco é fundamental para identificar as variáveis que permitiram a ascensão desses atores. De uma forma ou de outra, todos os três *outsiders* tentaram modificar a ordem política, mais precisamente, reagiram à relação com outros poderes: Legislativo e Judiciário. Fujimori e Chávez alteraram a ordem constitucional, já Collor apelou para dispositivos legais herdados do período da ditadura militar. Por isso, é importante que o ponto de partida da resposta seja uma definição de regime democrático. A ideia é definir e avaliar as três democracias em foco para entender o papel da emergência de cada *outsider*.

### 2.1 CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA E A RESISTÊNCIA A *OUTSIDER*

Acerca do conceito de consolidação democrática, Di Palma (1990) define-a como o conjunto de regras que asseguram a alternância rotineira do poder entre competidores eleitorais, reduzindo a democratização a uma normalização das instituições políticas. Valenzuela (2004) segue essa definição schumpeteriana (minimalista), na qual a democracia é conceituada exclusivamente pelo seu caráter de institucionalização política. Guilhot e Schmitter (2000) afirmam que a

consolidação democrática é o processo segundo o qual um regime democrático consegue a força suficiente para persistir no tempo, revelando-se preparada para prevenir ou resistir a eventuais momentos de crises. Para Monclaire (2001), a consolidação da democracia se daria de forma mais fácil e rápida quando o modelo econômico do país em questão fosse compatível com as regras do jogo e a satisfação dos interesses diversos, contraditórios e livremente expressos no espaço público.

Mainwaring, Bring e Pérez-Liñán (2000) reúnem as definições sobre democracia em dois polos: substancial e procedimental. Para explicar, elas podem discutir a natureza do regime, retomando visões clássicas (substancial), ou podem ater-se as principais condições que permitem sua realização (procedimental). Para esses autores, dentre essas últimas, há definições minimalistas e subminimalistas. As submínimas baseiam-se apenas na *inclusividade* e na *contestação*. Enquanto a primeira inclui a proteção de direitos civis e a capacidade do governo eleito de fato governar (MAINWARING, BRING e PÉREZ-LIÑÁN, 2000).

Comumente, Schumpeter (1947) e Dahl (1971) são tomados como ponto de partida quando o assunto é a definição das democracias modernas. Para o primeiro, a democracia é um método para selecionar elites. Um jogo com regras definidas em que grupos organizados disputam o poder. O foco é nas eleições e o parâmetro acaba sendo a permissibilidade das regras quanto à alternância no poder. Przeworski (1994) destaca os principais aspectos dessa definição: adesão às regras do jogo e incerteza do resultado. Para ser um método eficiente de resolução temporária de conflitos, a democracia precisa estruturar a disputa ao mesmo tempo em que abre espaço para imprevisibilidade, ou seja, a democracia não pode determinar o resultado da interação competitiva (eleição). A ideia é que os perdedores de um pleito tenham razões para acreditar na vitória em uma disputa seguinte, mantendo-se assim comprometidos com as regras do jogo (LINZ, 1994; ALVAREZ *et al*, 1996).

Por outro lado, nas considerações de Robert Dahl (1971), o conceito tende a incorporar outros elementos. Ele classifica os regimes existentes de acordo com oito indicadores que podem ser agrupados em duas dimensões – liberalização (*contestação*) e participação (*inclusividade*). Por liberalização Dahl entende “a amplitude da oposição, da *contestação* pública ou da competição política permissíveis” (DAHL, 1999, p. 28). Já a segunda dimensão diz respeito à ampliação do número de pessoas formalmente incorporadas ao processo político. Mais recentemente, Mainwaring, Bring e Pérez-Liñán (2000) adicionam mais duas condições àquelas definidas por Dahl, argumentando que mesmo que os parâmetros elencados por Dahl (1971) sejam atingidos isso não assegura necessariamente que os países sejam democráticos. A tese é que um regime

democrático precisa proteger a liberdade civil e os direitos políticos e necessita garantir que os governos eleitos efetivamente governem.

De forma mais técnica, a *contestação* é a variável que mensura o nível de liberdade política de um país, como liberdade de expressão, a crítica ao governo, possibilidade de aceitar opiniões divergentes do atual regime, direito à expressão de preferências, em outros termos, é o direito de contestação pública ao regime assegurado ao indivíduo, sem que este sofra coerção de qualquer natureza. A *inclusividade* é a variável que mensura o nível de organização e mobilização dos indivíduos num dado regime, seja contra ou em favor do governo, ou seja, a livre associação em sindicatos ou partidos políticos, organização de passeatas e eleições com vários partidos. Em termos mais técnicos, Dahl argumenta que é necessário assegurar oito garantias institucionais: (1) Liberdade de forma e aderir a organizações, (2) liberdade de expressão, (3) direito de voto, (4) elegibilidade para cargos públicos, (5) direito de líderes políticos disputarem apoio, (6) fontes alternativas de informação, (7) eleições livres e idôneas e (8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

De acordo com Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008),

cerca de três quartos do que a Polity, a Freedom House e outros indicadores têm medido consiste em variações das duas dimensões da democracia que Robert Dahl propôs em *Poliarquia – contestação e inclusividade* (COPPEDGE, ALVAREZ E MALDONADO, 2008, p. 632).

O impacto dessa variedade de definições é sentido na forma como os regimes democráticos são classificados. Alguns regimes são considerados como democracias por alguns autores e semidemocracias ou autoritarismos por outros especialistas<sup>5</sup>. Os casos do Brasil, Peru e Venezuela não são exceções<sup>6</sup>. Nesse trabalho, optamos por trazer a classificação minimalista forjada por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001). Metodologicamente falando, as regras que os autores usam para codificar as democracias são: (1) eleições para o Legislativo e Executivo, (2) se o direito de voto é inclusivo, (3) se as liberdades civis são respeitadas e (4) se as autoridades eleitas têm condições para exercer o governo. O quadro abaixo situa os três países em foco conforme os parâmetros adotados por esses autores

---

<sup>5</sup> Existe ampla discussão sobre a classificação dos regimes democráticos, não apenas sobre os parâmetros, mas também sobre as categorias.

<sup>6</sup> Uma forma de conferir isso é comparar as classificações efetuadas por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) com a oferecida por Cheibub (2003).

Quadro 01 - Classificação dos Regimes

Referência	Peru		Peru		Venezuela		Brasil	
Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001)	1945-47	S	1980-82	A	1945	A	1945	A
	1948-55	S	1983-84	S	1946	S	1946-63	D
	1956-61	A	1985-87	D	1947	D	1964-84	A
	1962	S	1988-91	S	1948-57	A	1985-99	D
	1963-67	A	1992-94	A	1958-99	D		
	1968-79	D	1995-99	S				

S= Semidemocracia; A= Autoritarismo e D= Democracia.

Seguindo a classificação proposta por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001), em 1990, Fujimori assume o poder de uma semidemocracia, enquanto Chávez e Collor de democracias. No limite, isso sinaliza o quanto cada regime estava adequado ou não aos parâmetros democráticos. Como foi discutido anteriormente, a literatura aponta alguns indicadores para avaliar a “saúde” das democracias. Embora haja alguma discussão, existe uma forte convergência sobre a relevância dos parâmetros estabelecidos por Dahl (1971). Sendo assim, é salutar observar como Brasil, Peru e Venezuela se comportavam quanto à capacidade de *contestação* e *inclusividade* dos seus regimes.

É importante ressaltar que essa etapa se beneficiou fundamentalmente do banco de dados produzido por Coppedge *et al* (2008)<sup>7</sup>. O esforço comparativo destaca os três países em foco aqui, no contexto da América Latina. Essa opção analítica se justifica por acharmos pouco adequado comparar democracias mais “jovens” com outras mais antigas e consolidadas.<sup>8</sup> A primeira variável analisada diz respeito à liberalização (*contestação*), cujo nível cresce quando o custo de tolerar é menor que o de suprimir a oposição. A tabela 01 apresenta dados dessa dimensão na última década antes do aparecimento dos *outsiders* no Peru, Venezuela e Brasil:

<sup>7</sup> Os dados podem ser obtidos a partir do site: [www.nd.edu/~mcoppedg/crd/datacrd.htm](http://www.nd.edu/~mcoppedg/crd/datacrd.htm)

<sup>8</sup> Segundo Huntington (1991), a maioria dos países da América Latina se (re)democratizaram entre 1973 e 1990.

Tabela 01 – *Contestação na América Latina (1980-1990)*

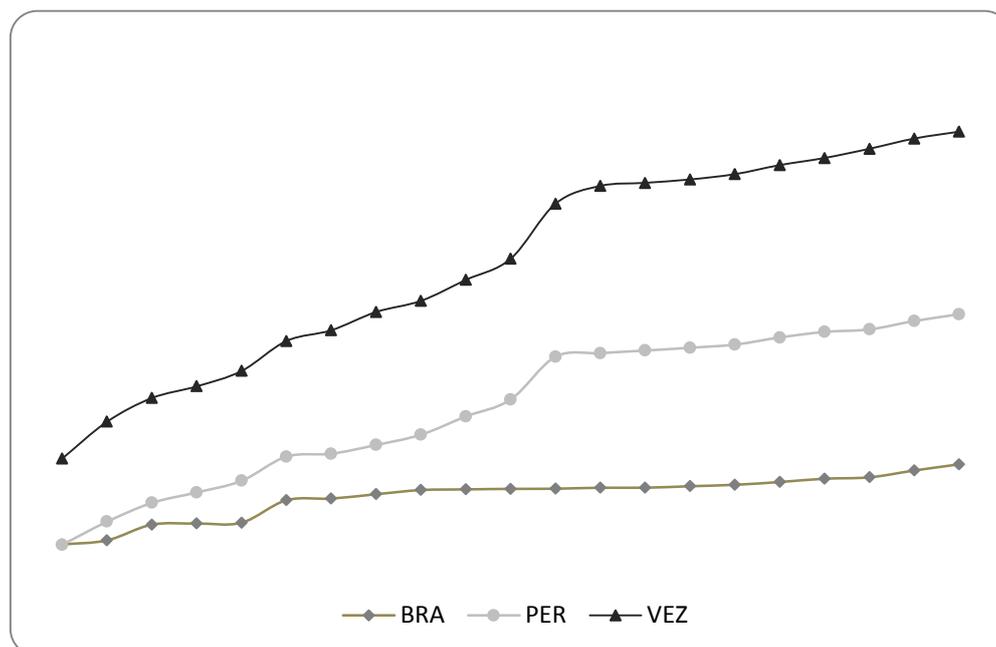
Países	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Costa Rica	1,49	1,66	1,56	0,06
Trinidad e Tobago	1,29	1,46	1,37	0,05
Jamaica	1,07	1,47	1,24	0,17
Equador	1,08	1,29	1,18	0,07
<b>Venezuela<sup>9</sup></b>	<b>0,53</b>	<b>1,46</b>	<b>1,06</b>	<b>0,33</b>
Colômbia	0,66	1,13	1,02	0,15
República Dominicana	0,85	1,12	1,01	0,08
<b>Peru</b>	<b>0,35</b>	<b>1,07</b>	<b>0,92</b>	<b>0,20</b>
Bolívia	-1,07	1,33	0,88	0,85
<b>Brasil</b>	<b>0,26</b>	<b>1,21</b>	<b>0,73</b>	<b>0,32</b>
Argentina	-0,85	1,31	0,70	0,91
Honduras	-0,29	0,92	0,65	0,40
<b>América Latina</b>	<b>-1,22</b>	<b>1,66</b>	<b>0,57</b>	<b>0,81</b>
Uruguai	-0,69	1,53	0,43	0,98
El Salvador	-0,49	0,77	0,33	0,49
México	-0,07	0,33	0,12	0,13
Guatemala	-1,17	0,72	0,02	0,68
Panamá	-0,79	1,01	-0,31	0,48
Nicarágua	-0,82	0,74	-0,36	0,43
Paraguai	-0,79	0,05	-0,54	0,28
Chile	-1,22	1,17	-0,75	0,85

S= Semidemocracia; A= Autoritarismo e D= Democracia.

Todos os três países estão acima da média de *contestação* da América Latina (0,57). Ordenando pela *média*, a Venezuela (1,06) ocupa o quinto lugar no conjunto dos países, enquanto Peru (0,92) e Brasil (0,73) aparecem em oitavo e décimo lugar respectivamente. Quanto ao *desvio padrão*, pode-se dizer que os três países analisados registram patamares que vai de 0,20 a 0,33, ou seja, uma variação pequena se considerados todos os países. O Peru é o país que apresenta a menor oscilação (desvio padrão) dentre os três analisados. Por outro lado, o Brasil e a Venezuela apresentam desvios muito próximos, o que indica maiores oscilações. Embora rica em informação, a tabela acima não retrata com precisão o nível de *contestação* que os *outsiders* encontraram em cada regime. Para tanto, o gráfico abaixo parece um instrumento mais adequado:

<sup>9</sup> Os dados referentes à Venezuela consideram um período maior (1980 a 1998) por conta da chegada “tardia” de Chávez ao poder, em relação aos dois outros países analisados.

Gráfico 01 – Nível de *Contestação* Peru, Venezuela e Brasil - (1980-2000)<sup>10</sup>



Fonte: Elaboração própria a partir de Dahl Dims (2000).

De acordo com o gráfico acima, o surgimento de Collor no Brasil como uma opção para a Presidência estava inserido num contexto de baixo nível de *contestação* em relação aos outros países, mas, relativamente estável na história recente do Brasil. Em especial, se considerarmos o período pós-1985, ou seja, embora o “regime” parecesse bastante fechado à oposição, permitiu a entrada e ascensão de Collor ao poder. O cenário oposto é registrado na Venezuela onde Chávez estava presente no sistema desde a tentativa de golpe em 1992. Ele conseguiu ascender à Presidência da Venezuela num dos momentos de maior abertura do regime à *contestação*, o nível era de 2,06 em 1997 e passa para 2,18 em 1998. Algo semelhante acontece no Peru com Alberto Fujimori. Ele alcança a Presidência num claro momento de distensão do regime, o nível era de 0,87 e passou para 1,58, registrando um aumento de 0,71 pontos, o maior desde o ano inicial da análise.

O outro clássico indicador de Dahl é o conceito de *inclusividade*. Na verdade, ele apostava que esse último apenas cresceria após a abertura para *contestação*. Isso porque se acreditava na construção de um sistema de segurança mútua, onde os atores estabelecem uma cultura democrática para resolução da disputa política, logo, seria mais fácil ocorrer no ambiente em que atores conhecem bem interesses e pretensões uns dos outros (DAHL, 1971). Segundo Coutinho

<sup>10</sup> Para melhorar a apresentação dos dados, somamos o menor escore encontrado (0,72) a todos os outros de modo que todos automaticamente se tornaram acima de zero.

(2008), grande parte da literatura viu na sugestão dessa sequência uma predileção pela *contestação*. Muitos herdeiros de Dahl acabaram por interpretar a inclusão como um fator desestabilizador do regime democrático. Seja como for, a *inclusividade* continua sendo uma importante medida para analisar os regimes políticos. A tabela abaixo situa os três países aqui analisados no contexto da *inclusividade* da América Latina:

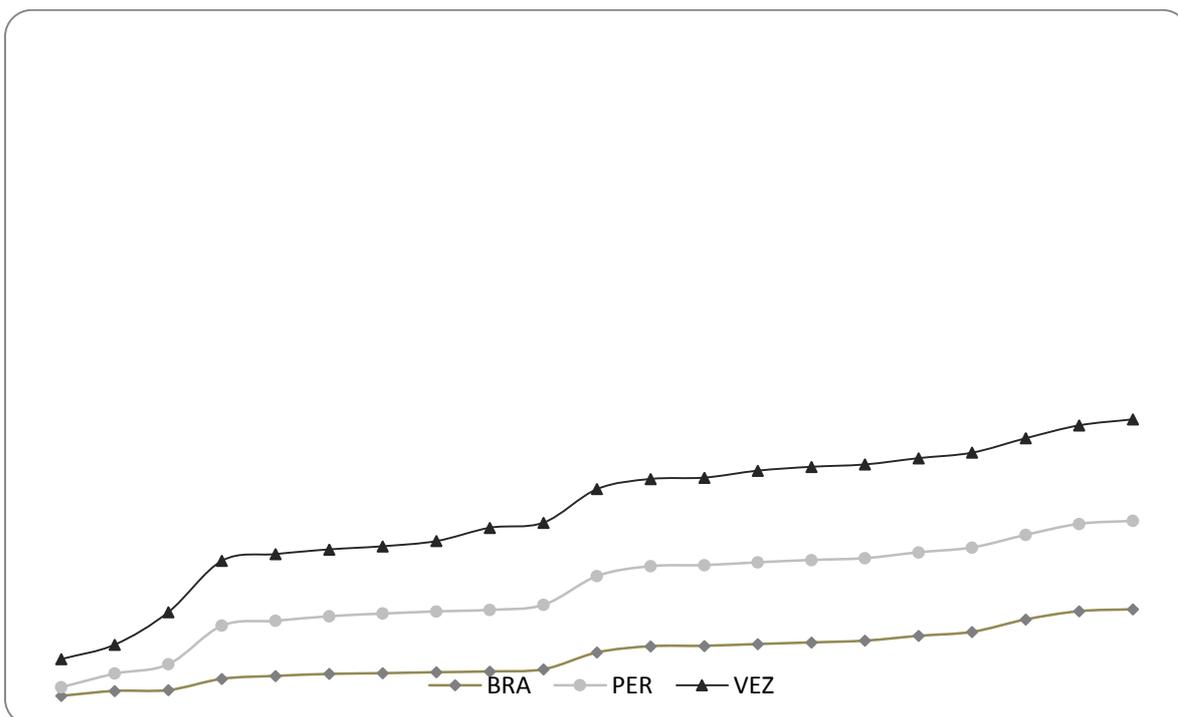
**Tabela 02 – *Inclusividade* na América Latina (1980-1990)**

<b>País</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>
México	0,27	1,00	0,82	0,21
Costa Rica	0,53	0,89	0,78	0,10
República Dominicana	0,49	0,87	0,73	0,10
Paraguai	0,38	0,82	0,69	0,11
<b>Venezuela</b>	<b>0,14</b>	<b>0,92</b>	<b>0,68</b>	<b>0,23</b>
Colômbia	-0,08	0,73	0,59	0,24
Equador	-0,16	0,69	0,56	0,25
<b>Peru</b>	<b>-0,07</b>	<b>0,78</b>	<b>0,53</b>	<b>0,30</b>
Trinidad e Tobago	0,44	0,76	0,53	0,09
Honduras	-2,06	0,82	0,25	1,10
<b>América Latina</b>	<b>-0,24</b>	<b>1,12</b>	<b>0,25</b>	<b>0,83</b>
Jamaica	-0,09	0,68	0,23	0,28
Panamá	-0,20	1,12	0,18	0,43
<b>Brasil</b>	<b>-0,16</b>	<b>0,66</b>	<b>0,15</b>	<b>0,24</b>
El Salvador	-2,03	0,86	0,12	1,07
Argentina	-2,03	1,02	0,07	1,32
Uruguai	-1,78	1,03	-0,15	1,22
Bolívia	-2,32	0,36	-0,17	0,91
Guatemala	-2,45	0,89	-0,24	1,25
Nicarágua	-1,76	0,62	-0,60	0,93
Chile	-2,21	0,88	-0,95	0,92

Fonte: Elaboração própria a partir de Dahl Dims (2000).

Dos três países focos dessa análise, apenas o Brasil tem *inclusividade* abaixo da média da América Latina, com 0,15 pontos contra 0,25. Em média, o mais inclusivo é a Venezuela, que atinge 0,68 pontos. Quanto ao *desvio padrão*, Brasil e Venezuela estão muito próximos com 0,23 e 0,24 respectivamente. O Peru apresenta um desvio de 0,30, mas nada que o destaque na região. Claro está que a análise agregada por meio da tabela 02 deixa pouco espaço para caracterizar a chegada dos *outsiders* no quesito *inclusividade*. Para tanto, o gráfico 02 oferece maiores detalhes do desempenho dos três países aqui analisados durante duas décadas:

Gráfico 02 – Nível de *Inclusividade* no Peru, Brasil e Venezuela (1980-1998)<sup>11</sup>



Fonte: Elaboração própria a partir de Dahl Dims (2000).

A observação mais geral é que há menor nível de *inclusividade* em relação ao nível da *contestação* nos três países, essa é a tônica para quase todos os países da região. Mais precisamente, em nenhum momento dessas duas décadas observadas a *inclusividade* superou a *contestação*. Durante todo o período, a Venezuela registrou níveis de *inclusividade* mais altos, seguidos pelo Peru e, por último, o Brasil. Quanto ao contexto dos *outsiders*, pode-se dizer que Chávez é o que alcança a presidência num cenário mais favorável. A década de 1990 é marcada por uma subida gradual da *inclusividade* na Venezuela. No Peru, o ano de 1990 é o mais inclusivo considerando o início da série analisada até aquele momento. De 1983 a 1989 a *inclusividade* esteve estável, sendo ampliada justamente em 1990, ano que registra a eleição de Fujimori para presidente do Peru. Precisamente, a medida passa de 0,69 em 1989 para 0,85 em 1990. Algo parecido ocorre com o Brasil, a *inclusividade* desse país se mantém estável entre 1983 e 1989 e tem um aumento justamente no primeiro ano do governo civil escolhido via voto direto, de um patamar de 0,47 em 1989 salta para 0,53 em 1990, com ascensão à Presidência da República por Fernando Collor.

Vale lembrar que tanto o aumento da *inclusividade* quanto da *contestação* são indicadores da saúde do regime e não do inverso. Nos três casos há crescimento das duas medidas. Na *contestação*

<sup>11</sup> Para melhorar a apresentação dos dados, somamos o menor escore encontrado (0,16) a todos os outros de modo que todos automaticamente se tornaram acima de zero.

as oscilações são mais fortes, porém, a *inclusividade* cresce também nos anos em que os *outsiders* alcançam a presidência. Entretanto, o fato dessas dimensões crescerem não significa que se tornaram mais vulneráveis a *outsiders* descomprometidos com as regras do regime democrático, como são os casos dos três aqui em destaque. Na verdade, o nível dessas duas dimensões entre os três países é bastante diferente. Portanto, um questionamento que se pode fazer é se essas dimensões são suficientes para observar se um regime democrático está de fato se consolidando.

Em resumo, a Venezuela é o país mais bem situado na análise, apresentando os maiores níveis de *contestação* e *inclusividade*. Todavia, a chegada Chávez à Presidência daquele país é marcada mais por um aumento maior da primeira variável do que da segunda. Algo semelhante acontece com o Peru, onde as duas dimensões apresentam-se acima da média da região. A grande diferença está nos níveis menores em relação à Venezuela e no fato de o país registrar o maior aumento na *inclusividade* no ano da chegada de Fujimori ao poder. O Brasil está acima da média na região quando o assunto é *contestação*, mas abaixo em relação à *inclusividade*. Ao que parece, os três países analisados seguiram a “receita” de Dahl (1971), mas o resultado não foi o esperado. Portanto, o enigma persiste: como foi possível o aparecimento de Collor, Fujimori e, em especial, Chávez?

## 2.1 ESTADO DO SISTEMA PARTIDÁRIO E A COMPOSIÇÃO DO LEGISLATIVO

Segundo Anastasia, Melo e Santos (2004) outra dimensão importante para avaliar a consolidação das democracias é observar o seu sistema partidário. Da mesma forma, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) levam em consideração o sistema partidário para fazer a classificação dos regimes na América Latina. Para esse texto, o ponto é o quão aberto o sistema político está para entrada de novos atores. Segundo Tanaka (1999), a explicação para o aparecimento dos *outsiders* no Peru e na Venezuela passa pelas transformações do sistema partidário desses países. O quadro abaixo mostra o movimento do sistema partidário a partir do Número Efetivo de Partidos (N):

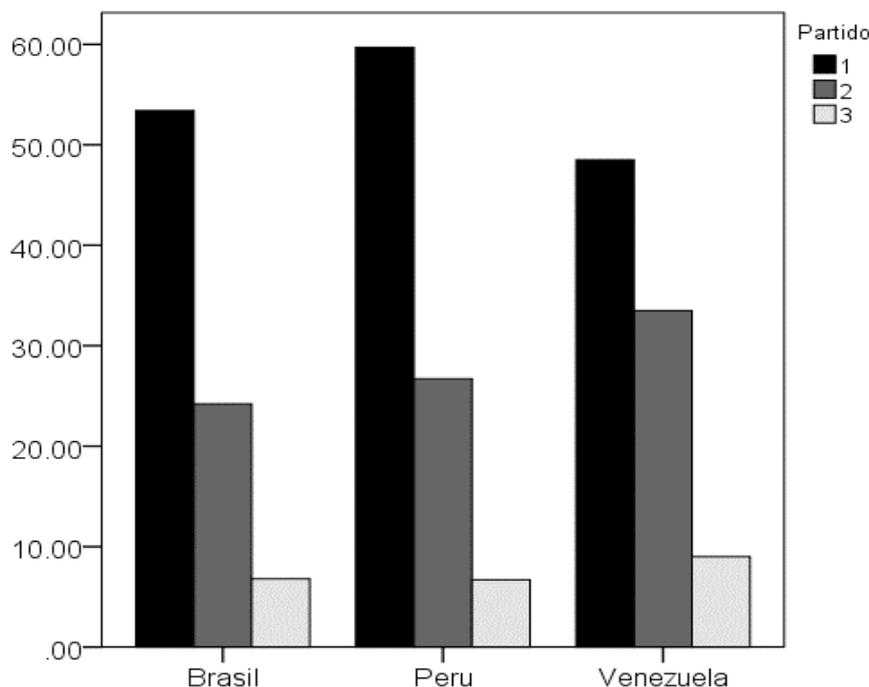
Quadro 02 - Número Efetivo de Partidos

Número de Partidos	Peru	Venezuela	Brasil
$3,0 \leq N < 4$	1978-1990 1995-2001	1973-1993	
$N \geq 4$		1998-2000	1986-1990 1990-2002

Fonte: Anastasia, Melo e Santos (2004)

O Peru e o Brasil não têm oscilação, o sistema partidário do primeiro entre 1978 até 2001 tem menos de quatro partidos efetivos. No Brasil, desde a redemocratização o sistema não apresenta menos de quatro partidos efetivos. Já a Venezuela transita entre três e quatro para mais de quatro. Isoladamente esses números dizem pouco, já que não existe um número ideal de partidos para um sistema democrático. Isso dependerá do grau de heterogeneidade da sociedade em foco e das regras eleitorais adotadas. Mas é possível imaginar que sociedades com clivagens étnicas fortes e grandes desigualdades sociais tendem a levar a expansão do sistema partidário. Todavia, a principal implicação do número efetivo de partidos é a necessidade de governar por coalizões. O raciocínio é simples: quanto maior o número de partidos, maior será essa necessidade. Entretanto, a necessidade de coalizão depende também da magnitude dessa fragmentação partidária na respectiva câmara legislativa. Para a análise aqui empreendida é fundamental observar qual o quadro enfrentado pelos governos que precederam os *outsiders*. Isso serve de indicador do quão fragmentado era o parlamento e da possibilidade do governo excluir os atores na formação do gabinete. Na prática, esse indicador serve para ver o quão exclusivo os governos *pré-outsiders* poderiam ser sem comprometer a governabilidade (AMORIM NETO, 2006). O gráfico abaixo ilustra essa variável:

Gráfico 03 – Partidos na Câmara Governos Anteriores aos *Outsiders* (%)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Anastasia, Melo e Santos (2004)

Os dados sugerem que, no Peru, o maior partido (APRA) dominava 59,7% das cadeiras. Vale lembrar que esse era o partido do presidente Alan García. Portanto, pode-se imaginar que existia pouca necessidade de forjar uma coalizão no governo antecessor a Fujimori. Na Venezuela o quadro é diferente: o maior partido não tem maioria, embora uma associação com o segundo (COPPEI) garanta mais de 80% das cadeiras da casa legislativa. Esses dados corroboram a tese de Mainwaring e Scully (1995) de que a Venezuela caminhava para um bipartidarismo. Como foi exposto antes, existia um acordo entre os dois partidos dominantes no cenário político. Já no Brasil, o cenário de refundação do sistema partidário não se reflete na correlação de forças dentro da Câmara dos Deputados, onde o PMDB dominava a maioria absoluta das cadeiras seguido do PFL e PDS. Em resumo, nos três países, vencer a correlação de forças no parlamento não era uma tarefa muito complexa, envolvendo na prática de dois a três partidos.

Ao que parece nenhum dos três antecessores aos *outsiders* tinha um quadro muito desfavorável do ponto de vista da governabilidade frente ao Poder Legislativo, embora esses números agregados desprezem o nível de disciplina dos parlamentares. Ou seja, o enfraquecimento dos partidos tradicionais, algo que ocorreu com maior clareza na Venezuela e Peru, não se refletia na formação das câmaras pre-*outsiders*. Isso surge que o desgaste tem bases externas a constituição

dos poderes. Por outro lado, esse dado implica que os governos pré-*outsiders* não precisam formar alianças com os pequenos partidos. Uma consequência é que a “oxigenação” tende a gerar mudanças mais radicais. Em termos de teoria dos jogos, se o jogo tem regras que promove a exclusão de atores que, por motivos externos acabam entrando, pode-se esperar a reação desse ator a regras estabelecidas previamente (TSEBELIS, 1998; PRZEWORSKI, 1994).

É interessante observar se os próprios *outsiders* tiveram quadros semelhantes. Isso porque a história coloca como característica comum a Fujimori, Chávez e Collor uma postura de enfrentamento ao Legislativo. A pergunta é: eles necessitavam assumir essa postura? A tabela abaixo ajudar a responder esse questionamento.

Tabela 03 – Tamanho do Partido do Presidente e Coalizões Governamentais (%)

Países	Governos	Partido Presidente	Partidos na coalizão	Total da Coalizão
Peru	Fujimori 1	17,8	1	17,8
	Fujimori 2	55,8	2	58,3
	Fujimori 3	43,3	3	52,3
Venezuela	Chávez 1	22,3	3	34,7
	Chávez 2	S/I		
Brasil	Collor	5,3	2	24,2
	Collor	8	3	32,8
	Collor	8	4	35,2

Fonte: Anastasia, Melo e Santos (2004)

Fujimori chega ao poder pela primeira vez com uma base parlamentar de 17,8% e decide não formar coalizão, ou seja, decide montar um governo de minoria. Segundo a história, por trás dessa “corajosa” posição estão os altos índices de aprovação popular que seu governo alcançou. Todavia, nem a postura nem essa aprovação se sustentaram nos governos seguintes. No terceiro mandato, Fujimori abriu espaço para coalescer com mais dois partidos. Já o partido de Hugo Chávez conseguiu controlar 22,3% da Câmara no seu primeiro mandato, formando uma coalizão com mais dois partidos, elevando o seu apoio para 34,7%, dessa forma, continuou governando com minoria. O curioso é que esse número não favorecia a um dos seus principais objetivos: aprovar uma nova Constituição. Por fim, Collor possuía uma minoria de 5,3% das cadeiras, formou coalizão com mais dois partidos, conseguindo uma base de 24,2%. Com passagem meteórica pelo

poder, Collor ainda teve tempo para formar mais dois gabinetes, o último bem mais amplo, composto por quatro partidos e 35,2% da base parlamentar. Um dado complementar e definitivo nessa análise é a coalescência desses gabinetes. A tabela abaixo sumariza essas informações.

**Tabela 04 – Taxa de Coalescência e Duração Média dos Gabinetes**

Países	Governo	Coalecência			Duração Média ( dias)		
		Média	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
Peru	Fujimori	0,1	0	0,5	335	99	844
Venezuela	Chávez 1	0,36	-	-	112	-	-
Brasil	Collor	0,34	0,3	0,4	305	166	375

Fonte: Anastasia, Melo e Santos (2004)

A tabela 04 mostra a coalescência média dos governos de Fujimori, Chávez e Collor. Dentre os três, o mais coalescente é o gabinete comandado por Chávez 1, embora tenha uma duração menor (111 dias). O pior desempenho é o do gabinete de Fujimori, sua taxa média é de 0,10, numa escala de 0 a 1. Vale dizer que a média dos demais não é alta, nenhum ultrapassa 0,3 nessa escala. Isso significa que todos estiveram longe de igualar o peso dos partidos na casa legislativa ao peso deles na formação dos gabinetes.

Segundo Amorim Neto (2006), a governabilidade está ligada à coalescência dos gabinetes, ou seja, o quanto o partido do presidente é capaz de formar coalizão com outros, a fim de assegurar o cumprimento de sua agenda política. Ele argumenta contra a tese dos malefícios inatos do presidencialismo e analisa a força dos regimes democráticos latino-americanos segundo a necessidade e/ou a preferência dos presidentes em formar ou não coalizões. Para ele, quanto maior for o equilíbrio entre o peso do partido no gabinete e o seu tamanho no Poder Legislativo, mais garantida estará a governabilidade (AMORIM NETO, 2006).

Até aqui, este trabalho mostrou que o enfrentamento foi uma postura racional diante do quadro político que os *outsiders* encontraram. Todos eles pertenciam a partidos sem maioria nos seus respectivos congressos. O resultado parece óbvio: uma forte tensão entre os poderes Executivo e Legislativo durante seus governos.

O Peru tinha um sistema com poucos partidos efetivos e a oposição a Fujimori dominava o legislativo. Por isso, sua chegada representa uma forte distensão do sistema. Além disso, no seu primeiro governo, Fujimori forma um gabinete minoritário e pouquíssimo coalescente, isso mostra que só lhe restava desafiar o desenho institucional, o ápice foi o autogolpe em 1992. Todavia, o que sustentava o regime de Fujimori era sua popularidade, ou melhor, o descrédito das forças

políticas tradicionais do Peru. O saldo histórico é que o nível de democratização do Peru se apresentou de forma mais frágil entre os três países analisados. Tanto do ponto de vista da *inclusividade* quanto da *constestação* seus índices são os menores. Logo, havia pouco espaço para contestar e baixo número de atores no jogo político.

Embora o caso da Venezuela se diferencie quanto aos indicadores de *constestação* e *inclusividade*, não diferiu muito quanto ao jogo partidário. A participação dos três principais partidos é menor e melhor distribuída. Mas o acordo entre os maiores partidos anulava a oxigenação do sistema, ao menos, em termos de participação no Governo. O apoio parlamentar a Chávez era minoritário, embora um pouco maior. A coalizão formada por ele dominava cerca de 30% do parlamento, algo incompatível com suas inspirações reformistas. Esse dado anunciava a tensão que Chávez procurou resolver recorrendo às suas bases de sustentação popular, via plebiscitos e *referendums*.

Quanto ao Brasil, os dados partidários também apontam que o governo pré-*outsider* foi excludente na formação dos seus gabinetes. Mais que isso, esses dados mostram que a fragmentação partidária que existia eleitoralmente não se refletia na correlação de forças dentro do Congresso Nacional. Semelhante aos demais casos, a eleição de Fernando Collor à Presidência da República não foi acompanhada de um suporte parlamentar. Collor é um caso crítico, seu partido conquistou apenas 5% das cadeiras na Câmara dos Deputados e sua primeira coalizão conseguiu reunir apenas 24,2% dos congressistas (MELO e ANASTASIA, 2005). Em resumo, todos os parlamentos analisados aqui tinham um número restrito de atores e a maior parte deles decidiram não apoiar os recém-chegados ao sistema (*outsiders*), o choque parecia ser o cenário mais provável, e foi.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise histórica revela que os três países enfrentavam crise econômica profunda durante o período que precedeu a chegada dos *outsiders*. Essa crise rendeu dividendos negativos aos partidos políticos tradicionais nos três países, em especial, no Peru e na Venezuela. Algumas manobras políticas foram tentadas para evitar recuperar o prestígio das velhas siglas, mas acabaram não surtindo o efeito esperado. Quando diagnosticamos os regimes, tendo como parâmetro a *constestação* e a *inclusividade*, mostramos que nos três casos a *constestação* supera a *inclusividade* seguindo a receita de Dahl (1971). Todavia, isso não foi capaz de selar a consolidação do regime democrático nos três países. A Venezuela é o caso mais emblemático: naquele país as duas dimensões apresentam níveis bastante razoáveis dentro do contexto da América Latina. Entretanto, isso não evitou o sucesso de

Chávez. O período que precede a ascensão dos *outsiders* registra o crescimento da *inclusividade* – no Brasil e no Peru essa subida é mais concentrada e acentuada.

Adicionalmente, a análise dos partidos políticos é bastante reveladora. Não sem razão, são encontradas grandes semelhanças entre os três casos. Primeiro, os governos *pré-outsiders* têm suporte legislativo confortável sem precisar contar com muitos partidos. Nos três casos, os dois maiores partidos políticos compõem mais da metade da casa legislativa. Em termos teóricos, nenhum desses partidos políticos fazia oposição ao governo corrente. Na prática isso sugeria um bloqueio do sistema político a novos atores, ou seja, de partidos políticos não tradicionais. No entanto, a situação dos *outsiders* foi justamente a oposta: suporte parlamentar pequeno e formação de coalizões minoritárias. Soma-se a isso a pretensão de realizar reformas estruturais profundas. Portanto, a postura de enfrentamento ao Poder Legislativo, adotada pelos três presidentes *outsiders*, parece não ter sido mera falta de tato, mas uma opção.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. P. *Reformas neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso*. 427 p., Tese de Doutorado, UFF. 2010.

ALMOND, G; VERBA, S. *The Civic Culture*. Princeton. University Press. 1963.

ALVAREZ, M; CHEIBUB, J. A; LIMINGI, F; PRZEWORSKI, A. “Classifying Political Regimes.” *Studies in Comparative International Development* 31(2): 3–36. 1996.

AMORIM NETO, O. De João Gulart a Hugo Chávez: a política venezuelana á luz da experiência brasileira. *Opinião Pública*, vol. III, n.2. 2002.

\_\_\_\_\_. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Editora FGV. 2006.

ANASTASIA, F; MELO, C. R; SANTOS, F. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Unesp, São Paulo. 2004.

ARMONY, V. Populisme et néopopulisme en Argentine: de Juan Perón à Carlos Menem. *Politique et Sociétés*, 21(2), 51-77. 2002.

BARROS, P. S. “Chávez petróleo: uma análise da nova política econômica na Venezuela”, *Cadernos PROLAM/UPS*, 5, vol. 2, p. 209-237. 2006.

BOIX, C; STOKES, S. C. “Endogenous Democratization”. The University of Chicago. January 3. 2002.

BRESSER PERREIRA, L. C. “Da Administração Pública Burocrática a Gerencial”. In: Bresser Pereira e Spikin (org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, 6ª Ed. FVG. 2006.

CAMMACK, P. The resurgence of populism in Latin America. *Bulletin of Latin American Research*, 19(2), 149-161. 2000.

CAREY, J. M. “Transparency versus collective actions: Fujimori’s Legacy and the Peruvian Congress”. *Comparative Political Studies*, vol. 36, novembro. 2003.

CAREY, J. M; SHUGART, M. S. “Poder de decreto. Chamando os tanques ou usando caneta?” *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, v.13, n 37. São Paulo, jun. 1998.

CAREY, J. M; SHUGART, M. S. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14(4):417–39. 1995.

CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press. 2003.

COGOLLOS, S. M. “La popularización de los líderes outsiders en América Latina, como respuesta a la crisis democrática de la región: un estudio del caso peruano”, In: *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Vol. 5 No. 15, (Mar. 2012). 2012.

COPPEDGE, M; ALVAREZ, A; MALDONADO, C. "Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness". *Journal of Politics*, Vol. 70, No. 3, p. 632-647. 2008.

COTLER, J. “Crisis políticas, outsiders y democraduras. El fujimorismo”, in PERELLI, C.; PICADO, S. and ZOVATTO, D. (eds), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, Costa Rica: IIDH-Capel, 1995, pp.117-142. 1995.

COUTINHO, M. Democracias Andinas: Chegando Tarde à Festa? *DADOS*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 4, 2006, pp. 795 a 832. 2006.

DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo. Edusp. 1997.

DIAMOND, L. “Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation.” In Tom Farer, ed., *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, 52–104. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1996.

DI PALMA, G. *To Craft Democracies*. Berkeley: University of California Press. 1990.

FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999.

FREIDENBERG, F. *La tentación populista: una vía de acceso al poder en América Latina*. Madrid: Editorial Síntesis. 2007.

GARCÍA MONTERO, M. La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líderantipolítico. *América Latina Hoy*, 28, 49-86. 2001.

Jose Alexandre Silva Júnior, Dalson B. Figueiredo Filho, Enivaldo C. Rocha e Ranulfo Paranhos

GARRETÓN, M. A. et al. *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center Press. 2003.

GUILHOT, N; SCHMITTER, P. C. “De la transition à la consolidation: Une lecture rétrospective des *democratisation studies*”, *Revue française de science politique*, 50,4-5: 615–31. 2000.

HAWKINS, K. A. *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press. 2010.

INACIO, M. *Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil*. Belo Horizonte, tese de doutorado, Sociologia e Política, UFMG. 2006.

INGLEHART, R; WEZEL, C. “Mass Beliefs and Democratic Institutions”. In: Boix e Stokes (2007) *The oxford Handbook of comparative politics*. Oxford University Press. 2007.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, *The Politics of Policies Economic and Social Progress in Latin America*. Report. 2006.

KENNEY, C. D. (Outsider and Anti-Party Politicians in Power: New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru. *Party Politics*, 4(1), 57-75. 1998.

LASWELL, H. D. *Power and Personality*. New York. 1946.

LINZ, J. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?” pp. 3-87, in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy Volume 1. Comparative Perspectives* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press). 1994.

LINZ, J. *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown, and Reequilibration* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press). 1978.

LIPSET, S. M. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. *American Political Science Review*, n. 53, pp. 69-105. 1959.

MADRID, R. L. The Rise of Ethnopolitism in Latin America. *World Politics*, 60(3), 475-508. 2008.

MAINWARING, S. P; SCULLY, T. *Building democratic institutions – party system in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. 1995.

MAINWARING, S. P. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Tradução: Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro, FGV. 2001.

MAINWARING, S. P; BRINKS, D; PEREZ-LIÑÁN, A. “Classificando regimes políticos na América Latina: 1945-1999”. *Dados – Rev. de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, pp. 645-687. 2001.

MELO, C. R; ANASTASIA, F. A reforma da Previdência em dois tempos. *Dados – Rev. de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 2, pp. 301-332. 2006.

MERKEL, W. “Defective Democracies.” Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Working Paper 1999/132 (March). 1999.

MILLER, S. Why do populist-outsiders get elected? The a.b.c. of populism. Working Paper, University of Maryland, Maryland. 2008.

MONCLAIRE, S. Democracia, transição e consolidação. *Cadernos de Ciência Política - UFRGS*, Porto Alegre, n. 15, p.1-105. 2001.

MUNCK, G. L. Democracy and Institutions in Latin America: Reforms Without Illusions. Working Paper, School of International Relations, University of Southern California, Los Angeles. 2004.

NICOLAU, J. “Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)” *Dados*, 43, 4. 2000.

O'DONNELL, G. “Delegative Democracy.” *Journal of Democracy* 5 (1). 1994.

PRZEWORSKI, A. Democracia e Mercado. Rio de Janeiro, Relume-Dumará. 1994.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”. Forthcoming in *Annual Review of Political Science*. 2002.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A. e LIMONGI, F. (“Democracia e Cultura uma Visão não Culturalista” *Lua Nova*, n.58. 2003.

SANTOS, F. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Editora da UFMG. 2003.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar. 1983.

STEPAN, S. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism Versus Presidentialism. *World Politics* 46:1-22. 1993.

TANAKA, M. Los Sistema de Partidos en Los Partidos en los Países Andino 1980-2005: Reformismo Institucional, Autoritarismos Competitivos y Los Desafíos Actuales. Working Paper #324 – March. 2006.

\_\_\_\_\_ La consolidación de la democracia en América Latina y la importancia de la competencia política: lecciones desde la experiencia peruana. Japan Center For Areas Studies (JCAS) Occasional Paper. n. 3. 1999.

TAYLOR, L. “Client-ship and Citizenship in Latin America” *Bulletin of Latin American Research* Vol. 23 No. 2, pp. 213-227. 2004.

TEDESCO, L. “Democracy in Latin America: Issues of Governance in the Southern Cone” *Bulletin of Latin American Research* Vol. 23 No. 2, pp. 30-42. 2004.

TSEBELIS, G. *Jogos Ocultos*. São Paulo, Edusp. 1998.

VALENZUELA, A. “Latin American Presidencies Interrupted,” *Journal of Democracy* Vol. 15, Nº 4: 5-19. 2004.

Jose Alexandre Silva Júnior, Dalson B. Figueiredo Filho, Enivaldo C. Rocha e Ranulfo Paranhos

WALKER, I. Democracy and Populism in Latin America, Working Paper 347. South Bend: University of Notre Dame, Kellogg Institute of International Studies. 2008.

## **OUTSIDERS E REGIMES DEMOCRÁTICOS: Os casos do Brasil, Peru e Venezuela**

### **Resumo**

Que fatores explicam a entrada de *outsiders* no sistema político? Esse trabalho procura responder essa questão a partir de uma análise comparada de três casos: Brasil, Peru e Venezuela. Acreditamos que o sistema partidário é uma variável-chave para explicar o desempenho desses *outsiders*. A análise se apoia no número efetivo de partidos e na formação de coalizão para mostrar que, embora vencedores da disputa presidencial, os *outsiders* não conseguiram mudar a correlação de força no poder legislativo. A principal conclusão é que esses regimes enfrentaram altos níveis de instabilidade política.

**Palavras-chave:** Regime Democrático; Outsider Partidário; Sistema Político; Política Comparada.

## **OUTSIDERS AND DEMOCRATIC REGIMES: The cases of Brazil, Peru and Venezuela**

### **Abstract**

Which factors explain the entry of party outsiders in the political system? This paper aims to answer this question based on a comparative study of three cases: Brazil, Peru and Venezuela. We believe that the party system is a variable-key to explain the performance of party outsiders. Our analyze is based on both effective number of parties and coalitions formation and we show that although party outsiders won presidential elections they were unable to change the correlation of power inside of legislative branch. The main conclusion is that these regimes faced high levels of political instability.

**Keywords:** Democratic Regime; Party Outsider; Political System; Comparative politics.

Recebido para publicação em 11/04/2012

Aprovado para publicação em 06/08/2012