

**XVII Conferência Interparlamentar  
UNIÃO EUROPEIA – AMÉRICA LATINA  
Lima (Peru), de 14 a 17 de Junho de 2005**

**“O REFORÇO  
DAS INSTITUIÇÕES E DOS PARTIDOS POLÍTICOS  
UM DESAFIO PARA A SOCIEDADE POLÍTICA E A CIDADANIA”**

**Deputado CARLOS FEDERICO RUCKAUF**

**Introdução**

A humanidade sempre sonhou com paraísos terrestres. De acordo com os seus modelos culturais ou crenças religiosas, todos os povos o situaram no início da sua história. Há, contudo, invariavelmente, um elemento comum: estes sonhos de plenitude humana são eminentemente **inclusivos**. Na sua célebre obra *Utopia*, Thomas More ofereceu-nos uma descrição perfeita do paraíso, dando-nos uma ideia particularmente fiel do desejo ardente que os seres humanos sentem de alcançar a abundância de bens para todos, de eliminar tudo o que é negativo da nossa vida quotidiana.

Não obstante, enquanto seres humanos, vivemos dia após dia uma dura **realidade**, plena de **limitações** e **exclusões**. Esta realidade mostra-nos quão difícil é alcançar a plenitude sonhada e quão vasta é a distância que nos separa do horizonte descrito pela utopia.

As possibilidades de progredir no sentido da realização deste sonho de plenitude dependem, em larga medida, como o postulavam as Luzes, da técnica, da ciência e da organização. O fenómeno da globalização constitui uma prova parcial da justeza deste postulado. O problema reside no facto de a ciência, a técnica e a organização serem actualmente tão ambíguas como o eram no passado. Podemos utilizá-las, simultaneamente, para alcançar níveis de vida mais dignos e para estabelecer novas e mais complexas formas de dominação e de exclusão. Os progressos não possuem, em si próprios, qualquer antídoto contra a sua utilização negativa por parte de alguns.

Tal antídoto encontra-se, outrossim, num indispensável **desenvolvimento** similar – ou mesmo mais importante – dos **valores**, da **ética**, das **instituições** e das **leis** que regulamentam, propagam e põem em prática os progressos científicos e tecnológicos supramencionados.

Como é evidente, a história não se constrói nem se consolida com a negação da condição humana mais profunda, mas sim com o seu reconhecimento, a sua assunção e a sua orientação para a política – entendida como o espaço e a base comuns para a realização social dos indivíduos.

## O modelo ideal e as suas actuais ameaças

Desde a civilização grega, é aceite como verdade que a **democracia** constitui o **melhor sistema de governo e de organização**, apesar de ao longo da sua história e em seu nome se terem desenvolvido regimes que desrespeitaram as condições mais elementares da dignidade humana.

Embora exista consenso – quase total – quanto ao facto de a democracia constituir o sistema político ideal para o desenvolvimento pessoal e social, nos últimos anos, o discurso democrático reduziu-se a uma concepção modesta da democracia, que a limita a um conjunto de garantias em relação ao poder autoritário, ou seja, enquanto conteúdo de negação face a um poder que oprime a vontade dos cidadãos.

Nesta situação, é pertinente interrogarmo-nos acerca do conteúdo positivo de uma ideia de democracia que se reduz a meras garantias formais mínimas. É precisamente esta interrogação que alimenta, actualmente, o debate tendente a instaurar a democracia onde ela está ausente, a consolidá-la onde ela é incipiente e a aperfeiçoá-la onde ela já se encontra consolidada.

É verdade que a democracia – enquanto sistema de regras que organiza a coabitação – mantém laços estreitos com a coisa política, quer como perspectiva filosófica, quer como sistema conceitual. É talvez esta a razão por que assistimos hoje a um certo cepticismo em relação à democracia, atitude que decorre, precisamente, do descrédito que é votado à política e do desdém que é votado aos partidos e aos seus dirigentes. Neste processo, o impacto da tecnologia e da imagem, bem como as dinâmicas dos processos de desinformação e de subinformação, estão na origem da transformação do *homo sapiens* em *l'homo videns* – como diz Sartori -, o que, do ponto de vista político, nos coloca perante uma sociedade telecomandada, em que o vídeo político manipula os conteúdos da opinião pública e corrói um dos pilares fundamentais da constituição do *demos* e da legitimidade democrática, deixando a maior parte dos cidadãos à margem ou, pelo menos, longe dos problemas da colectividade.

Deste modo, se é verdade que a democracia representativa nunca foi um mecanismo suficiente para permitir que o *demos* escolhesse os seus governantes, devido, principalmente, à ausência de uma verdadeira participação do cidadãos, esta questão revela hoje mais claramente as suas limitações, forçando a globalização e a pós-modernidade a exigir mais e melhor democracia.

Esta afirmação tem origem numa concepção dinâmica da democracia, aquela que, nas palavras de um politólogo americano, “é uma viagem nunca acabada para evitar a concentração dos poderes da superestrutura, que minimizam a dimensão cidadania”.

Os nossos continentes devem avaliar a democracia, não apenas sob o ângulo de um regime eleitoral, mas também como um modo de vida. Partindo desta constatação, é conveniente analisar os progressos e as limitações e procurar estabelecer um calendário para as reformas necessárias para reforçar e melhorar o desenvolvimento da democracia em cada continente.

Entretanto, convém igualmente tomar em consideração os desafios decorrentes da revolução tecnológica no domínio da informática e das comunicações, que nos fizeram crer que os projectos e as estratégias políticas devem ser tratados por meios tecnológicos, que geram novas regras e alteram a substância da política, permitindo a irrupção do espectáculo do escândalo, do marketing pragmático e do populismo electrónico.

Tudo o que precede sublinha a necessidade de reconstruir a democracia no seu sentido original, através da democracia da informação, sob aspectos como o reforço da política local, a

eficaz exploração dos meios electrónicos com vista ao aumento da participação, a comunicação horizontal e o desenvolvimento da política simbólica e mobilizadora para questões tradicionalmente não políticas, mas que geram vasto consenso, como as causas humanitárias e a defesa do ambiente. A existência deste tipo de consenso demonstra que a crise de legitimidade do Estado-nação, a delimitação da política no domínio dos meios de comunicação social, a sua redução a lideranças personalizadas – muitas vezes combinadas com autoritarismo e demagogia – os financiamentos ilegais, os escândalos políticos que rebentam e a ruptura entre ética e política provocaram um crescente distanciamento em relação aos partidos, aos homens e mulheres políticos e à política profissional. No entanto, esta desconfiança não significa que os cidadãos não apreciem a democracia, mas sim que são maiores as suas exigências em relação ao sistema.

As diversas correntes políticas e ideológicas não escapam a esta efervescência de readaptação ou de renovação, indispensável para responder de forma adequada aos novos desafios que se colocam às nações.

Deste modo, e enquanto as doutrinas servirem de guia, será necessário renovar as ideologias, dado que a renovação implica a identificação dos problemas que mais inquietam a humanidade e pressupõe a substituição dos discursos abstractos e gerais por propostas concretas que apoiem e se identifiquem com a luta da humanidade. É desta forma que as ideologias se renovam e sobrevivem, ao contrário do que clamam alguns. E se as ideologias mudam e se renovam, a política também é capaz de o fazer, o que pode contribuir para o desenvolvimento de um novo potencial que lhe permita alargar as suas propostas, as suas formas e as suas alianças.

Neste caso, os partidos devem igualmente renovar-se, flexibilizar as suas estruturas, abrir-se aos novos actores políticos e sociais, deixar para trás rancores e preconceitos e orientar-se – futuramente – para as melhores propostas para a nação. Neste contexto, o diálogo, a tolerância, o respeito pelos outros, a ética e a utilização de meios pacíficos devem continuar a ser – agora ainda mais intensamente – as directrizes de uma acção política democrática.

## **A realidade das instituições na América Latina**

A América Latina encontra-se numa situação delicada. Apesar dos seus progressos e das suas potencialidades, esta região do mundo corre sérios riscos de ingovernabilidade política e de desestruturação social. Como é isto possível após 20 anos de democratização?

Em primeiro lugar, porque a tarefa está longe de ser fácil: pedem-nos a nós latino-americanos, que aperfeiçoemos os nossos mercados internos, concluamos a construção dos Estados nacionais ou plurinacionais, progridamos na via da democratização, geremos uma maior coesão social, construamos culturas de legalidade e de responsabilidade e melhoremos a integração económica regional e internacional. Tudo isto partindo de condições iniciais difíceis e no contexto de uma globalização que reduz o poder de controlo dos Estados.

Em segundo lugar, porque a maior parte dos **governos democráticos não conseguiram realizar as reformas necessárias a esta indispensável evolução**. O rendimento económico e social das jovens democracias latino-americanas é, em regra geral, medíocre, porque as elites têm revelado tendência para se apropriarem do processo político democrático. As elites não puderam e não quiseram ir além das velhas receitas já conhecidas. Na América Latina, as reformas levadas a cabo nem sempre o foram de forma adequada e, de qualquer forma, revelaram-se demasiado limitadas: não alteraram os perversos equilíbrios de poderes herdados nem a desigualdade persistente, fruto da sua expressão. A cooperação internacional tem uma

grande responsabilidade, visto que, muito frequentemente, abençoou e financiou estas reformas como se fossem necessárias e suficientes.

Nós, latino-americanos, somos democratas, mas muitos dos nossos compatriotas estão cada vez menos interessados nas democracias em que vivem, e alguns vão mesmo ao ponto de aceitar prontamente um regime autocrático que melhore as suas condições económicas e sociais.

A crise de confiança em relação à política e aos seus gestores, aliada à debilidade das instituições, desestruturam a acção colectiva e difundem uma perigosa mensagem de “salve-se quem puder” a todo o tecido social.

A confusão conceptual instalou-se no imaginário colectivo porque se proclamou que já éramos democracias, economias de mercado e Estados de direito. Como os cidadãos não têm de conhecer o alcance destes conceitos – a cooperação internacional também não soube ou não quis clarificá-los – gerou-se indiferença em relação a estes últimos e uma certa predisposição dos cidadãos para se deixarem manipular por perpétuas aventuras populistas. Existe um sério risco de, depois de tanto esforço e sofrimento, os ensinamentos adquiridos não sejam devidamente tidos em conta. A América Latina deve enfrentar a sua dura realidade: a pobreza, as desigualdades, as democracias dificilmente viáveis, os mercados incompletos e muitos incompletos, os baixos níveis de Estado de direito, os altos níveis de corrupção... E a América Latina deve enfrentar a sua realidade procurando inspiração nos fundamentos institucionais da economia e da política, “a fábrica social das políticas públicas”, onde se encontra o cerne de todos os problemas.

Uma figura, inesperada em certas latitudes e bem conhecida noutras, fez a sua aparição na tragédia do desenvolvimento latino-americano: a desigualdade. Todavia, poucos são aqueles que sabem estar perante uma desigualdade institucionalizada, principalmente a nível informal, que gera metástases em todo o tecido social e inviabiliza ou dificulta gravemente os progressos democráticos, a eficácia dos mercados e dos Estados, a cultura da legalidade e, por conseguinte, a coesão social. A desigualdade de que a população é vítima traduz equilíbrios de distribuição dos poderes e das riquezas que são o resultado de processos históricos peçados de conflitos que foram resolvidos através de medidas que apenas permitiram uma estabilidade efémera. A institucionalidade formal e informal destes meios revela-se hoje não apenas injusta, mas também ineficaz. **Jamais se alcançará um desenvolvimento sólido e duradouro sem uma profunda reforma das instituições. Não estamos longe de poder falar de uma “refundação” institucional da América Latina.**

Para apreender o significado da expressão “refundação institucional” e deixar de lado as respostas fáceis, é necessário compreender a natureza e as causas da desigualdade latino-americana. Não se trata, de modo algum, de um subproduto de fracassos das economias de mercado, que não existem, enquanto tal, em praticamente nenhum país, mas antes do produto directo da história da região. Como sabemos, a América Latina, regista a desigualdade de rendimentos e de riquezas mais elevada do mundo, o que põe em causa o valor da informação reunida sobre o desenvolvimento da região. Com efeito, a América Latina apresenta um PIB por habitante e um índice de desenvolvimento humano sensivelmente superior aos dos demais países em desenvolvimento. Os seus níveis de pobreza e de indigência correspondem, no entanto, a níveis de desenvolvimento acrescentado bem mais baixos. Estima-se, por exemplo, que a desigualdade da Ásia permitiria reduzir o número de pobres da América Latina para um quarto do nível latino-americano. Quanto ao resto, embora a América Latina, no seu conjunto, tenha feito progressos nos últimos 25 anos, não há qualquer dúvida de que, em termos agregados, progrediu menos do que o resto do mundo em matéria de desenvolvimento.

Mesmo em situação de crescimento prolongado, a redução da pobreza representa um fracasso, o que sublinha o carácter profundamente institucional desta desigualdade. Trata-se, com efeito, de bem mais do que uma simples desigualdade de rendimentos e de riquezas. Estamos, antes do mais, perante uma desigualdade de capacidades e de oportunidades. Os cidadãos são profundamente desiguais. Em primeiro lugar, por via do sexo e do grupo étnico a que pertencem. Em segundo lugar, os cidadãos não são iguais no acesso à segurança, tanto em relação aos perigos naturais como em relação aos perigos resultantes da criminalidade ou da dinâmica social ou do trabalho. Em terceiro lugar, os cidadãos não são iguais em matéria de direito de propriedade – os activos dos pobres estão mal definidos, sem protecção jurídica, e apenas geram capitais em mercados financeiros informais e ineficazes –, em matéria de acesso à justiça e às administrações públicas, do mesmo modo que aos respectivos serviços, uma vez que os custos dessa incerteza, suportados pelos pobres nas suas relações com os aparelhos públicos, condenam-nos à economia informal. Em quarto lugar, os cidadãos não são iguais em matéria de acesso à educação e à saúde, dado que os inegáveis progressos registados nestes sectores não impedem que a educação e a saúde, que permitem o acesso a empregos bem remunerados, permaneçam nas mãos das classes favorecidas. Em quinto lugar, os cidadãos não são iguais em matéria de acesso às oportunidades oferecidas pelas empresas e aos empregos produtivos. Em sexto lugar, os cidadãos não são iguais em relação à política, uma vez que as condições de pobreza e de indigência obrigam muitos cidadãos a considerar as eleições como uma oportunidade para vender um activo – o seu voto – e outros a nela participar não tanto por razões programáticas quanto pela necessidade de obter um emprego ou um rendimento. A patrimonialização, as prebendas, o clientelismo, a corrupção e mesmo o corporativismo são instituições formais que acabam por deteriorar as liberdades políticas.

Os elevados níveis de desigualdade e de pobreza põem em causa o axioma das democracias: nenhuma vida vale mais do que outra, pelo que todos possuímos o mesmo direito de participação política.

Na América Latina, **a desigualdade não é a consequência, mas antes a causa, dos defeitos da democracia**, dos mercados, do Estado de direito, da eficácia do Estado, bem como da extrema polarização social e política. Se não se considerar a **redução progressiva da pobreza a prioridade imediata do desenvolvimento**, os novos programas propostos irão, sem sombra de dúvida, gerar novas frustrações. É por esta razão que não é possível lutar eficazmente contra a desigualdade com políticas estritamente sociais. O fim das desigualdades sociais passa pelo conjunto das políticas públicas, mas, sobretudo, exige a alteração dos equilíbrios de poder e das regras do jogo entre os diversos actores sociais, isto é, por outras palavras, a reforma das instituições.

A América Latina não pôde extrair todo o benefício potencial da integração económica regional, parcialmente devido à debilidade e à ausência de confiança das instituições internas. Em geral, não existe a estrutura institucional de base que caracteriza uma economia de mercado. Esta situação decorre do facto de as instituições existentes não protegerem, ou protegerem de forma discriminatória, os activos dos cidadãos. Com efeito, as instituições protegem as intervenções arbitrárias das administrações públicas na vida económica, conferem à função pública um carácter patrimonial e de prebenda, impõem custos elevados para a formalização das empresas, não protegem a concorrência no mercado interno, protegem muito frequentemente as empresas ineficazes e não protegem correctamente os seus trabalhadores e os seus credores quando estes têm de sair do mercado. As regras económicas e o controlo exercido pelas agências suscitam sérias dúvidas quanto à sua imparcialidade e à sua competência técnica.

A integração económica deve basear-se não só nas instituições supranacionais, mas também na existência de instituições nacionais compatíveis e dignas de confiança. Até as zonas de comércio livre apresentam enormes divergências em matéria de institucionalidade económica e jurídica interna. Mas a construção de um verdadeiro mercado comum – que constitui uma forma de integração económica claramente superior – só é possível pela via europeia de construção de um direito supranacional, eficaz unicamente se as instituições nacionais estiverem correctamente alinhadas. O carácter operacional do princípio do reconhecimento mútuo e a confiança na aplicação nacional do direito comunitário seriam impossíveis sem essa coerência institucional e jurídica.

A política, a economia e a sociedade informais constituem o núcleo duro da institucionalidade latino-americana, e as suas metástases infectam a democracia, enfraquecem os mercados e desintegram as sociedades.

Assistimos ao nascimento de uma nova e perigosa ilusão: a simples abertura dos mercados dos países desenvolvidos aos produtos competitivos latino-americanos permitirá um enorme salto para a frente. É inegável que devemos defender tal abertura, mas também não há qualquer dúvida de que a mesma deve ter como corolário a anulação das dívidas. Para o alcançar, devemos comprometer-nos a proceder a rigorosas reformas das instituições. Sem essas reformas, os países latino-americanos podem repetir o desenvolvimento por enclaves, os benefícios das exportações podem ser apropriados por elites económicas que não estão empenhadas no desenvolvimento do mercado nacional nem das capacidades produtivas nacionais. Essas elites podem igualmente continuar a opor-se à reforma fiscal, a pretexto da corrupção ou da utilização clientelista dos impostos que atribuem aos governos, com os quais, não obstante, mantêm relações privilegiadas.

Há ainda que ter em conta um novo elemento, historicamente inédito. A América Latina tornou-se uma região altamente urbanizada. Mais de 75% dos latino-americanos vivem em cidades. A reforma das instituições deve fazer do reforço da governação local e regional um dos seus principais objectivos. Num mundo globalizado, as cidades e as regiões assumiram um novo papel de facilitação e de dinamização do desenvolvimento económico e social. A competitividade, a produtividade e a solidariedade dependem não só das condições macroeconómicas e das políticas do Estado, mas também da acção dos governos locais e regionais. A criação de um contexto favorável ao desenvolvimento das capacidades produtivas próprias, à atracção de investimentos e a uma melhor articulação com os mercados mundiais é decidida à escala nacional, regional e local. As cidades, as redes de cidades e as regiões já não são administrações essencialmente fornecedoras de serviços, mas sim, e antes de mais, governos que dirigem o desenvolvimento dos respectivos territórios. A função do Estado em matéria de política externa é completada por uma nova diplomacia das cidades, capaz de articular relações transfronteiriças por vezes extremamente difíceis do ponto de vista dos Estados.

A atenção prestada à governação urbana deve ser acompanhada pela transformação do velho federalismo latino-americano num federalismo cooperativo. Este velho federalismo institucionalizou equilíbrios de poder entre elites nacionais e regionais que em nada contribuíram para a integração dos mercados internos. A estabilidade alcançada graças a esta institucionalidade teve como custo uma ineficácia económica considerável. Actualmente, em muitos países, a regionalização e/ou a renovação do federalismo adquirem uma força crescente.

Até agora, e de forma muito sumária, passámos em revista a situação da nossa região, analisando quais poderão ser alguns dos seus principais problemas e as fontes de conflito que

teremos de enfrentar. Chegou o momento de propor soluções alternativas e examinar o papel que deve ser assumido pelas nossas instituições.

### **Que fazer?**

Em primeiro lugar, não acreditar que simples alterações na dinâmica actual irão produzir qualquer tipo de resultado. A situação é arriscada e urgente, pelo que não nos é permitido agir "de luvas" ou retomar as mesmas políticas, introduzindo-lhes apenas ligeiros melhoramentos. Na nossa óptica, a reforma das instituições não é um desafio técnico, mas antes um desafio eminentemente político. A América Latina pode contar com uma cooperação técnica que supera as suas necessidades, mas sofre de graves carências em matéria de cooperação política, aquela de que mais necessita. É impossível reformar as instituições sem renovar as lideranças políticas e as aspirações étnicas.

O Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano estipula: “*CONVENCIDOS que a integração da América Latina como objectivo comum dos nossos países é um processo histórico que requer brevidade e profundidade;*” para fixar como objectivos:

*a) Estimular o desenvolvimento económico e social integral da comunidade latino-americana, lutando para que os seus povos alcancem, na maior brevidade possível, a plena integração económica, política e cultural;*

*b) Defender a plena vigência da liberdade, da justiça social, da independência económica e o exercício da democracia representativa, com absoluta fidelidade aos princípios da não-intervenção e da livre autodeterminação dos seus povos;*

*c) Zelar pelo fiel respeito aos Direitos Humanos fundamentais e para que não sejam afectados em nenhum Estado latino-americano, em qualquer forma que menospreze a dignidade humana;”*

Respeitando as premissas de base do parlamento latino-americano supramencionadas, encontramos uma solução possível para o problema da resposta adequada a todos os desafios colocados pela globalização – essencialmente, a emergência de novas organizações sociais que, ligadas entre si à escala mundial e centradas em temáticas específicas, têm uma influência considerável na elaboração de novas regulamentações internacionais – e, simultaneamente, para as acções que devem ser empreendidas pelas nossas organizações.

Em primeiro lugar, há que afirmar que os Estados são sempre os principais actores da construção de relações internacionais mais legítimas e civilizadas. Desde que, naturalmente, desempenhem o seu papel no que respeita ao reconhecimento e ao respeito da pluralidade e encontrem um equilíbrio entre os seus interesses e os interesses mundiais.

Em segundo lugar, podemos afirmar que as nossas organizações multilaterais têm de dar o seu contributo para a fixação de pontos de vista gerais, uma vez que a governação só será possível se os governos, os movimentos ou as organizações sociais, a par do sector privado, aprenderem a coordenar-se e a cooperar no âmbito da tomada de decisões de alcance mundial. Estes processos múltiplos transformarão, graças ao nosso trabalho, a vontade de cooperar em regimes ou disposições normativas globais de carácter vinculativo, baseadas, cada vez mais, em perspectivas partilhadas e em consensos mais vastos. Paralelamente, devemos reforçar o eixo

mundial-local, uma vez que muitas decisões de um destes níveis exigirão a acção ou o acompanhamento do outro (ver as agendas XXI).

Ora, a cooperação não é possível sem renúncia a determinados atributos formais dos Estados actuais. Para poder cooperar, os países devem resignar-se a soberanias limitadas e partilhadas. Como o demonstram os casos existentes, esta transferência para as instituições supranacionais permite ganhar em capacidade de acção, resolver problemas e aumentar a influência a nível mundial. Excluindo excepções muito precisas, os Estados plenamente soberanos, mas sem participação em instituições supranacionais de cooperação, dispõem de uma reduzida capacidade de acção interna e externa.

Contudo, a integração continental e mundial só será possível mediante a reorganização dos aparelhos governamentais, quer dos nossos organismos, quer dos Estados-Membros, o que implica importantes inovações e capacidades institucionais mais fortes. Esta situação decorre de um facto inegável: a maior parte das políticas tradicionalmente internas devem ser inseridas em contextos mundiais, como, por exemplo, as políticas de segurança, a sustentabilidade ambiental, a saúde preventiva, a competitividade e a cooperação para o desenvolvimento.

**O Parlamento Latino-Americano** trabalhou e trabalha incansavelmente nesse sentido. O nosso projecto de **comunidade latino-americana de nações avança**, lenta mas seguramente, em direcção à sua **institucionalização** e à sua instrumentação. A defesa da democracia e dos direitos humanos, bem como a elaboração de uma legislação-quadro comum à escala do continente, são algumas das conquistas que podemos exhibir por ocasião do próximo quadragésimo aniversário da nossa existência.

## **A oferta da Europa**

**A Europa tem muito a oferecer à América Latina** em matéria de instituições. O Estado de direito social e a economia social – eco-social, se quisermos – de mercado são construções genuinamente europeias. O seu princípio fundador baseia-se, por um lado, no facto de os mercados livres e eficazes não serem naturais, mas antes o fruto de um esforço laborioso de construção histórico-institucional e, por outro, no facto de as forças libertadas pelos mercados eficazes não poderem pôr em risco a coesão social nem a sustentabilidade ambiental. A experiência histórica europeia ensina-nos que os mercados apenas combinam eficácia e coesão quando são reconhecidos e garantidos, bem como regulamentados e limitados. O Estado de direito é igualmente necessário à economia. Sem ele, em vez dos mercados livres o que floresce são as mafias e a lei do mais forte.

Nestas condições, **a integração económica europeia baseou-se não só nas instituições supranacionais, mas também na existência de instituições nacionais compatíveis e dignas de confiança**. Até as zonas de comércio livre apresentam enormes diferenças em matéria de institucionalidade económica e jurídica interna. Mas a construção de um verdadeiro mercado comum ou mercado interno – que constitui uma forma de integração económica claramente superior – só é possível seguindo o modelo europeu de construção de um direito supranacional, eficaz unicamente se as instituições nacionais estiverem correctamente alinhadas. O carácter operacional do princípio do reconhecimento mútuo e a confiança na aplicação nacional do direito comunitário seriam impossíveis sem essa coerência institucional e jurídica. **A Europa pode tomar a iniciativa de elaborar um plano inovador de cooperação política com os países latino-americanos.**

Em segundo lugar, é necessário ajudar os países latino-americanos a considerar a reforma das instituições formais e informais – procurando um melhor equilíbrio entre elas – uma prioridade absoluta das suas agendas de desenvolvimento. Diversos instrumentos podem ser utilizados para atingir estes objectivos: a criação de bases de dados partilhadas sobre a governação e o desenvolvimento, a formação de políticos e de gestores públicos para a reforma das instituições, a elaboração de perfis nacionais de governação, o apoio e, até, a exigência de elaboração de estratégias nacionais de desenvolvimento das instituições que abarquem os compromissos a assumir no sentido de um bom governo, uma cooperação multilateral e bilateral orientada para os objectivos estratégicos prioritários e o apoio do reforço das capacidades nacionais na matéria. Continuar a assegurar a cooperação tendo vista a reforma das instituições com países que não dispõem de capacidades nem de estratégia de desenvolvimento nacional equivale a continuar a oferecer uma cooperação fragmentada e sem coordenação que se torna mais parte do problema do que da solução. **A Europa poderá comprometer-se a deixar instaladas capacidades nacionais e locais para a reforma das instituições.**

Em terceiro lugar, a cooperação europeia deve centrar-se na ligação entre, por um lado, o reforço democrático e, por outro, na construção e na integração económica e de mercado com a inclusão social. Para que a democracia avance e para que a sociedade não se desintegre, devemos criar uma multiplicidade de empresas e de empregos produtivos formalizados em todos os países. O futuro da América Latina passa por um alargamento drástico da sua capacidade de empreender, bem como pela multiplicação e transformação das classes médias que tal alargamento implicará. Mas isto é impossível sem rigorosas reformas das instituições, que, inevitavelmente, gerarão conflitos. O pior que pode acontecer é que a confusão orquestrada entre o capitalismo vigente e a economia de mercado continue a progredir. Para levar a bom termo a reforma das instituições, é igualmente necessário chamar as coisas pelos nomes. Caso contrário, as boas vontades poderão, uma vez mais, congratular-se com alternativas não fundamentadas que acabarão por impedir o reconhecimento e a aprendizagem recíproca entre oponentes.

A Europa deve fomentar a avaliação da qualidade do ambiente empresarial e produtivo existente nos diversos países e nas grandes zonas metropolitanas da região, a fim de fazer eco das lacunas institucionais, cuja resolução deve incumbir, principalmente, aos governos, às empresas e às associações civis e corporativas. Estes exercícios revelarão a estreita ligação estrutural que existe entre a institucionalização dos mercados eficazes e o reforço da institucionalidade democrática. **A governação democrática, a integração económica e a coesão social passam por uma estratégia integral similar de reforma das instituições.**

Em quarto lugar, a Europa e a América Latina devem definitivamente apostar na governação democrática e no desenvolvimento local e regional. Não se trata, de forma nenhuma, de opor um poder local a um poder do Estado enfraquecido pelos processos mundiais. A construção de Estados nacionais ou plurinacionais constitui uma prioridade *sine qua non* do desenvolvimento latino-americano que a Europa deve reconhecer e apoiar. O desenvolvimento já não pode prescindir dos actores locais e regionais, embora a inserção económica internacional, a criação de contextos favoráveis à produção e aos investimentos, a garantia de pluralismo e de coesão... não possam ser alcançados sem Estados que sejam, cada vez mais, grandes gestores das interdependências características da nossa época.

A descentralização constitui um movimento universal que acompanha a globalização e a reforma do Estado que esta impõe. A Europa deve apoiar mais firmemente a América Latina neste processo. O instrumento fundamental será sempre a cooperação descentralizada, mas aberta às regiões e aos Estados federados e procurando aplicar os ensinamentos recolhidos. A

Europa deve, muito especialmente, apoiar a criação de uma rede latino-americana de poderes locais e regionais especificamente orientada para o apoio e a partilha de estratégias de governação e de desenvolvimento local, bem como para o apoio das capacidades locais, a fim de criar contextos favoráveis ao desenvolvimento produtivo.

Em quinto lugar, a Europa e a América Latina devem comprometer-se a suscitar a reforma das Nações Unidas, a actualizar a sua Carta, de modo a que esta possa responder aos desafios actuais, e a reformar o Conselho de Segurança no sentido de o tornar mais representativo e mais eficaz.

## **Os partidos políticos**

O principal problema dos partidos políticos latino-americanos reside no facto de estes se aproximarem cada vez mais da ideia que as pessoas fazem deles. O fatalismo, o presidencialismo, o caudilhismo, o romantismo, o arcaísmo e o pragmatismo caracterizam os nossos partidos, que são prisioneiros de uma armadilha de comunicação que faz com que, independentemente da sua actuação, a opinião pública esteja sempre contra eles. Esta é uma situação grave para as democracias, uma vez que, ao suprirem a legitimidade do sistema político, os partidos reduzem as suas possibilidades de governação. As sondagens de opinião revelam que as instituições menos respeitadas pelos latino-americanos são os parlamentos, as assembleias nacionais e os conselhos locais, eleitos com os votos daqueles que actualmente os criticam pela sua corrupção e ineficácia. As mesmas sondagens revelam ainda que a confiança nos partidos é, em média, extremamente baixa.

A crise que afecta os partidos está ligada à crise do sistema representativo e à sua incapacidade de dar resposta às exigências, cada vez mais insistentes, de mudança social, consequência de um modelo económico demasiado oneroso em matéria de equidade. A democracia representativa surgiu como uma conquista de vastos sectores da população, frustrados com a impossibilidade de obter o reconhecimento dos seus direitos através de fórmulas de democracia directa, cujo paradigma era então o modelo comunista. Consequência dessa necessidade colectiva de representação, o século XIX viu florescer canais e agentes de mediação entre a sociedade e o Estado, como os partidos políticos e os parlamentos, cuja missão consistia em representar os interesses gerais da sociedade perante o Estado e em fazer chegar às instâncias decisórias do governo as aspirações de mudança dos cidadãos.

Na América Latina, os partidos nasceram da polarização em torno de dilemas ideológicos, como feudalismo ou centralismo, Estado laico ou confessional e educação pública ou privada. Na base dos partidos políticos latino-americanos encontram-se a igreja, as forças armadas e as empresas privadas. No século XX, factores exógenos como a expansão soviética, a revolução cubana e as organizações internacionais guerrilheiras contribuíram para a sua formação. Em todos os momentos, a dinâmica social dos movimentos alimentou a actualização pragmática dos partidos. É hoje surpreendente verificar que mais de metade dos actuais partidos da América Latina nasceram dos esforços de democratização envidados na região nos últimos trinta anos (Alcántara, 1994).

A herança do empobrecimento e os erros cometidos pelos novos dirigentes no início da etapa republicana habituaram os partidos a práticas repreensíveis, como a corrupção e o clientelismo. A partilha de bens públicos sociais, como a educação, a habitação, a saúde, ou as possibilidades de emprego excessivo de critérios eleitorais ou simplesmente o favoritismo, tornaram-se habituais. No final do século XX, após diversas guerras civis e inúmeros mortos, o

panorama era basicamente o mesmo que no início desse século. A crescente exclusão social gerada pelo modelo económico neoliberal agravou a crise do modelo representativo regional e intensificou a exclusão política, vindo alimentar o cepticismo dos cidadãos em relação aos seus dirigentes, aos seus governos e aos seus partidos.

Alguns meios de comunicação desempenharam um papel fundamental para a perda de credibilidade dos partidos ao utilizarem o seu poder de fiscalização legítimo para transmitir uma imagem diabólica da política, marcada por escândalos e notícias sensacionalistas. Se os partidos instrumentalizaram a política através de elementos como o clientelismo, os meios de comunicação sensacionalistas, por seu turno, banalizaram-nos e criaram um jogo de símbolos e imagens ao serviço dos índices de audiência dos telespectadores, dos auditores e dos leitores de jornais e revistas. Actualmente, na América Latina, muitos meios de comunicação julgam, recompensam, penalizam, decidem, escolhem e impõem opções e dirigentes, sem assumirem qualquer responsabilidade política. Mais grave ainda, a videopolítica – política através da televisão – fragmenta a própria cosmovisão que a mensagem política deve possuir. Presentemente, o mercado das imagens televisivas oferece aos cidadãos a possibilidade de ver, no ecrã, factos, rostos, pedaços de paisagem e emoções, mas sem conteúdos e ainda menos propostas alternativas.

Os partidos políticos latino-americanos são os principais responsáveis pelo seu crescente descrédito, ao adoptarem posições incompatíveis com a sua vocação de representação dos interesses públicos. Muitos deles, transformados em microempresas eleitorais, distanciaram-se da máxima de Unamuno: o importante não é vencer, mas convencer. Os partidos latino-americanos vencem, mas não convencem. Com efeito, a sua visão acabou por transformá-los em máquinas de participação eleitoral, com vista à eleição de governos cuja legitimidade se mede mais em função da sua capacidade de agir do que da sua capacidade de defender causas. As manobras políticas actuais valorizam o papel dos dirigentes solitários que, como *cowboys*, não estão aqui para fazer justiça, a exemplo do inesquecível D. Quixote, mas antes para cometer novas injustiças.

A solução para a crise de governação latino-americana passa, pois, pela dos seus partidos. Não obstante, não podemos fazer recair sobre eles a responsabilidade por todos os problemas de governação e atribuir-lhes uma capacidade de causar dano que não corresponde à ideia generalizada da sua impotência. A título de exemplo, é evidente que os partidos e os seus porta-vozes agiram na qualidade de representantes das províncias e das regiões face à presença de Estados demasiado centralizadores ou centralizados. Desempenharam igualmente o papel de distribuidores de bens públicos, função que as instituições do Estado não conseguiram desempenhar com critérios válidos de racionalidade e de eficácia.

Na América Latina, a recuperação da governação passa por uma profunda reforma política, cujo primeiro ponto consiste na revalorização dos seus partidos políticos, em especial do papel que devem assumir enquanto correias de transmissão entre a sociedade, o Estado e o mercado.

Não precisamos de suprimir os partidos, mas antes de os reforçar. Não precisamos de multiplicar o número de partidos, mas antes de fortalecer os existentes. É a sua força depende da sua capacidade e da sua vontade de agir de forma mais transparente, de restituir um conteúdo ideológico à sua acção política e de redefinir o pacto social com os seus militantes.

A verdadeira definição do papel dos partidos políticos latino-americanos só pode começar e ser completada através da adopção de um novo sistema político que, no âmbito de uma nova rede de governação regional, lhes permita recuperar a capacidade de serem agentes políticos e interlocutores válidos, legítimos e eficazes do Estado e da sociedade.

O principal objectivo da reforma política de que a América Latina necessita reside na superação da crise de representatividade que, presentemente, compromete seriamente a sua governação e coloca em risco a democracia. Para além de garantir o reforço da capacidade de mediação dos agentes políticos tradicionais, como os partidos e os parlamentos, a nova representatividade deve ainda reconhecer os espaços mundiais, sociais e geográficos através dos quais os cidadãos, na ausência dos partidos, transmitem actualmente as suas exigências de mudança.

A luta em prol de temas mundiais, como os direitos humanos e o ambiente, a participação em fóruns comunitários, como comissões de moradores ou associações de pais, bem como o crescente interesse pela problemática local dos serviços públicos e pela segurança dos cidadãos, inscrevem-se neste novo quadro. Só uma resposta institucional clara e definitiva impedirá que a democracia de rua, a das manifestações ruidosas e dos comícios agitados, se torne a nova razão da governação hemisférica, a exemplo do que aconteceu recentemente na Bolívia, no Haiti e, há alguns anos, na Argentina e no Equador.

O regime semi-parlamentar oferece a possibilidade de recorrer a soluções institucionais, como a dissolução do parlamento ou as eleições antecipadas, para evitar este tipo de crises políticas, que comprometem não só a governação a curto prazo, como a institucionalidade permanente.

A um nível puramente formal, a reforma deve ter como objectivo a substituição do regime presidencialista actual por um sistema semiparlamentar que restitua aos partidos e aos parlamentos o direito de se pronunciarem sobre as mudanças políticas, que redefina as suas relações com o executivo e que garanta a independência do poder judicial em relação aos dois outros poderes. A reforma deve ainda separar as funções de representação do Estado, eventualmente exercidas por um presidente, das responsabilidades administrativas de um chefe de governo eleito pelas maiorias parlamentares constituídas no parlamento e no governo: o presidente, enquanto chefe de Estado, centrado na representação do país no estrangeiro, na direcção das forças armadas, no equilíbrio territorial interno e no controlo do respeito das grandes linhas do plano de desenvolvimento e, enquanto chefe do governo, empenhado na tarefa administrativa que consiste em governar segundo os modelos internacionais de “boa governação”.

A possibilidade de consolidar uma nova rede de governação latino-americana, que incluirá alguns partidos renovados, enfrenta sérias limitações devido ao caudilhismo destes últimos, que é, simultaneamente, a causa e a consequência do mercado presidencialismo dos nossos sistemas políticos. O presidencialismo latino-americano é uma grosseira imitação do presidencialismo norte-americano. Enquanto este é exercido no âmbito de um sistema federal de governo que serve de contrapeso democrático ao poder central de Washington e se encontra sob a tutela jurisprudencial de um tribunal supremo que garante a coerência nacional das instituições, o presidencialismo latino-americano consiste numa mistura duvidosa de caudilhismo, centralismo político e exclusão geográfica.

O contributo da Europa, baseado na sua longa e bem sucedida experiência no desenvolvimento de sistemas parlamentares, será extremamente precioso para o nosso continente. Muitos dos nossos partidos pertencem a internacionais políticas que contam com um amplo apoio dos seus membros europeus ou recebem conselhos desses membros. Elaborar um plano sistemático de formação de dirigentes e instrumentalizar os cursos de consciencialização sobre as vantagens de aderir a um novo sistema de representação política pode representar um

passo de gigante rumo a uma solução para os problemas que afectam a América Latina e, fundamentalmente, rumo à diminuição dos riscos que ameaçam a nossa vida democrática.

## **Conclusão**

O nosso dever, a que não nos podemos eximir, consiste em reconhecer a necessidade imperiosa de uma democracia que, através da organização institucional, garanta a todos os cidadãos a universalidade dos seus direitos. Não há qualquer alternativa neste contexto. Encontramo-nos sós perante este desafio. Recuperemos a soberania, posto que não existe um demiurgo externo. Sejam audaciosos. Recuperemos a nossa utopia. **Esforcemo-nos por integrar todos os nossos cidadãos num “sonho” que abarque os nossos continentes. FAÇAMOS POLÍTICA.**

Quero terminar a minha alocução citando o primeiro Presidente do Parlamento Latino-Americano, Luis León, que declarava em Lima (Peru) em 1964: *“Aceito o desafio de me apresentar como um novo elemento das lutas comuns da nossa pátria latino-americana: a democracia, a integração, a emancipação e a paz.*

*A América precisa de homens vivos, não de mortos. O nosso sujeito histórico é um homem livre, são e pensante, razão por que condenamos o terrorismo...*

*É necessária a integração... Saiamos para a rua, para explicar a via escolhida pelo Parlamento Latino-Americano. Entremos nos sindicatos para dizer aos nossos trabalhadores que a integração é um salário que vale a pena. Expliquemos aos nossos empresários que o lucro é ético se for orientado, humanizado, para os espaços solidários da sociedade. Digamos à Igreja de cada cidadão que a integração precisa do apoio espiritual do amor ao próximo...*

*Prossigamos o nosso trabalho. As vitórias e os fracassos não são importantes. É a forma de lutar que é importante. Partimos para o combate moralmente, para que toda a nossa história seja igualmente ética.”*