

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

Volume 3, Número 1, Maio de 2014

Furo de Reportagem: O Papel da Mídia Estatal

Christopher Walker e Robert W. Orttung

Síria e o Futuro do Autoritarismo

Steven Heydemann

Dossiê Países Pós-Comunistas

Mitos e Realidades da Sociedade Civil

Pós-Comunista

Grzegorz Ekiert e Jan Kubik

O Poder Transformador da Europa Revisitado

Alina Mungiu-Pippidi

Discussão

Repensando o Paradigma da Transição

*Larry Diamond, Francis Fukuyama, Donald L. Horowitz
e Marc F. Plattner*

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**



FUNDAÇÃO IFHC | CENTRO EDELSTEIN

CONSELHO EDITORIAL

Bernardo Sorj

Sergio Fausto

Diego Abente Brun

Mirian Kornblith

CONSELHO ACESSOR

Fernando Henrique Cardoso

Antonio Mitre

Larry Diamond

Marc F. Plattner

Simon Schwartzman

TRADUÇÃO

Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA

Sergio Fausto (coord.)

Isadora Carvalho

Apresentação

A maior parte dos artigos deste número do *Journal of Democracy* se refere, de maneira direta ou quase, a dois conflitos de grande repercussão geopolítica nos dias que correm: a guerra civil na Síria e as tensões em torno da Ucrânia. O primeiro assunto é abordado no artigo de Steven Heydemann, do Centro de Pesquisa Aplicada sobre Conflitos, nos Estados Unidos. Já o segundo é objeto de dois artigos: um sobre a capacidade da União Europeia para promover a “boa governança” em países que integraram o bloco soviético na Guerra Fria, escrito por Alina Mungiu-Pippidi, do Centro de Pesquisas sobre Políticas Anticorrupção e Construção do Estado, em Berlim; outro, de Grzegorz Ekiert e Jan Kubik, cientistas políticos das Universidades de Harvard e Rutgers, respectivamente, sobre as sociedades civis nos países pós-comunistas.

Em seu artigo sobre a Síria, Heydemann mostra como o regime de Bashar Al-Assad reformulou-se para enfrentar a guerra civil e, nesse processo, fortaleceu-se não apenas no campo militar, mas também como estrutura capaz de firmar-se no poder uma vez sufocada a insurgência contra o seu governo, um cenário cada vez mais provável. O autor busca entender as razões pelos quais se tornou possível essa adaptação aparentemente bem-sucedida ante a ameaça real de derruba do regime. Analisa fatores como a obtenção de apoio externo no Irã e no Hezbollah, além da Rússia, bem como fatores internos, como o entrelaçamento de sistemas de lealdade étnica com estruturas formais de poder, principalmente nas Forças Armadas. A partir dessa análise, Heydemann procura extrair lições eventualmente úteis para avaliar a maior ou menor vulnerabilidade de regimes autocráticos no mundo árabe a movimentos de protesto ou rebelião popular.

Útil também é a leitura dos artigos sobre as sociedades civis nos países pós-comunistas e sobre a capacidade da União Europeia para promover mudanças institucionais benéficas à governança democrática naqueles países. Ambos contribuem para a compreensão dos possíveis desdobramentos da atual situação na Ucrânia, um país que pertenceu a União Soviética e hoje se encontra tensionado – a um ponto tal que sua fragmentação não pode ser totalmente descartada - entre a União Europeia, de um lado, e a Rússia, de outro. Alina Mungiu-Pippidi é cautelosa na avaliação que faz dos resultados alcançados pelas políticas de integração da União Europeia nos países do antigo Leste Europeu que aderiram ao bloco. Apontando um aparente paradoxo, os avanços em matéria de governança – conceito que ela define e procura concretizar com base em um conjunto de indicadores – foram maiores durante o processo de ascensão à condição de membro pleno da União Europeia do que depois de consumada a integração ao bloco. Em muitos casos, a autora identifica estagnação, quando não retrocesso, nos indicadores de governança no período posterior. A análise sugere que a partir de um determinado momento a “boa governança” depende essencialmente de fatores internos que se tornam insensíveis a pressões e condições impostas do exterior.

Essa observação realça a importância do estudo realizado por Grzegorz Ekiert e Jan Kubik sobre as sociedades civis nos países pós-comunistas. É um estudo comparativo, no qual aparecem referências sistemáticas a países do antigo bloco soviético. Os autores colocam em xeque a premissa de que as sociedades civis, nos países comunistas do Leste da Europa. Sustentam que havia embriões de sociedade civil, sob a forma de uma vida associativa comandada pelo Estado. Mais importante, afirmam que as diferentes características das sociedades civis e de suas relações com o Estado nos regimes comunistas condicionaram a formação e o funcionamento das sociedades civis nos regimes pós-comunistas, também influenciadas pelo modo específico pelas quais se deram as quedas daqueles regimes em cada país.

Estas diferentes tradições e trajetórias históricas não convergiram para a formação de um único modelo de relação entre a sociedade civil e o Estado no mundo pós-comunista. Ao contrário, há países com resultados mais sólidos e democráticos e outros mais instáveis e sujeitos a retrocessos autoritários. Escrevendo antes dos acontecimentos que resultaram na derrubada do governo de Yanukovich, os autores incluem a Ucrânia entre os países onde a sociedade civil “só consegue influenciar o Estado em momentos extraordinários de revolta”.

O tema da mudança política reaparece no diálogo entre quatro destacados cientistas políticos, entre eles Francis Fukuyama. A discussão gira em torno da validade do “paradigma da transição democrática” – construído a partir de estudos da passagem de regimes autoritários a democráticos na América Latina dos anos finais da década de 1970 ao início da de 1990 - para compreender os processos de mudança política mais recente, no mundo árabe e nos países da ex-União Soviética. Aquele paradigma se assentava em alguns pilares, entre eles o suposto de que a mudança política se iniciava a partir de uma fissura dentro do grupo dominante, avançava à medida que pressões da sociedade obrigavam a uma crescente distensão do regime político e culminava com um pacto entre os setores moderados do regime autoritário e das oposições para constituição das instituições necessárias à democracia. A conclusão geral é que as mudanças políticas mais recentes não podem ser entendidas à luz desse paradigma. Que referências conceituais e históricas se deve utilizar para compreendê-las é o fio condutor de um diálogo entre cientistas políticos de grande qualidade intelectual e muitos anos de estrada no campo da pesquisa empírica.

Por fim, mas de modo algum menos importante, este número traz o artigo de Christopher Walker, do National Endowment for Democracy, e Roberto W.Ortung, da George Washington University, a respeito do controle estatal sobre a imprensa. Na verdade, este é o artigo que abre esta edição, pela importância que lhe atribuímos.

Logo ao início, os autores afirmam: “Apesar da ascensão das novas mídias e de ambientes de imprensa mais diversos e competitivos, os regimes autoritários estão encontrando maneiras surpreendentes (e assustadoramente efetivas) de usar a imprensa a seu favor para permanecerem no poder. Veículos de comunicação controlados formal ou informalmente pelo Estado tornaram-se indispensáveis para a manutenção de governos não democráticos mundo afora”. O que segue é uma análise bem fundamentada sobre as diversas modalidades de controle direto e indireto do Estado sobre a imprensa, empregadas em um amplo (e crescente) leque de países, com destaque para Rússia e China.

Com este conjunto de artigos, acreditamos cumprir novamente com o nosso principal objetivo: oferecer, em português, informação e análise de elevada qualidade sobre temas que estão na pauta dos principais jornais do mundo, beneficiando o leitor interessado em aprofundar-se no conhecimento desses temas.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores de Plataforma Democrática

Furo de Reportagem: O Papel da Mídia Estatal (*)

Christopher Walker e Robert W. Orttung

Christopher Walker é diretor executivo do International Forum for Democratic Studies [Fórum Internacional de Estudos Democráticos] do National Endowment for Democracy (NED). Foi vice-presidente de estratégia e análise da Freedom House.

Robert W. Orttung é diretor-assistente do Institute for European, Russian, and Eurasian Studies [Instituto para Estudos Europeus, Russos e da Eurásia] da Elliott School of International Affairs da George Washington University, e pesquisador visitante do Center for Security Studies [Centro para Estudos da Segurança] do Swiss Federal Institute of Technology em Zurique.

Apesar da ascensão das novas mídias e de ambientes de imprensa mais diversos e competitivos, os regimes autoritários estão encontrando maneiras surpreendentes (e assustadoramente efetivas) de usar a imprensa a seu favor para permanecerem no poder. Veículos de comunicação controlados formal ou informalmente pelo Estado tornaram-se indispensáveis para a manutenção de governos não democráticos mundo afora. As mensagens que essa imprensa dissemina — e a apatia que ela provoca na população — ajudam a evitar a deserção de elites cruciais ao regime e a prevenir que outros centros de poder emerjam na sociedade.

*Publicado originalmente como “Breaking the News: The Role of State-Run Media”, *Journal of Democracy*, Volume 25, Número 1, Janeiro de 2014 © 2014 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

Os veículos de comunicação em questão podem pertencer e ser geridos pelo Estado, ou podem ser nominalmente privados, mas estar de fato sob controle do governo. A maioria dos regimes autoritários — incluindo aqueles na China e na Rússia, os principais usuários desse modelo — emprega tanto seus próprios órgãos de imprensa quanto os privados.

A menção à Pequim e Moscou pode dar a impressão de que a imprensa estatal é um fenômeno comunista ou pós-comunista, o que não é verdade. Azerbaijão, Belarus, Camboja e Vietnã têm imprensa dominada pelo Estado, assim como Etiópia, Irã, Moçambique, Ruanda e Zimbábue (com a Venezuela se movendo rapidamente nessa direção). Em todos esses países, comunistas, pós-comunistas e não comunistas, sistemas consagrados circunscrevem o acesso de uma ampla audiência a notícias e informações, dando forma à narrativa política dominante. Nesse sentido, é possível enumerar diversos governos democraticamente eleitos com inclinações autoritárias que, como os do Equador, Nicarágua, Turquia e Ucrânia, utilizam técnicas similares.

Para fazer valer sua vontade, os autoritários da velha guarda contavam com imensas máquinas coercitivas, além de organizações partidárias fortes, centralmente controladas e imbuídas de ideologia. É evidente que Rússia e China retêm um amplo aparato de segurança, mas nenhum deles possui um partido do tipo clássico. O Partido Comunista da União Soviética (PCUS) não existe mais, enquanto o Partido Comunista da China (PCC) permanece no poder, mas ajusta sua ideologia livremente às “decisões políticas tomadas por motivos não ideológicos”.¹ Coerção é crucial em ambos os casos, mas em nenhum dos dois países o poder autoritário pode ser mantido apenas pela força — e seus governantes sabem disso.

É aí que entra a imprensa estatal. Sem nenhuma ideologia (como o comunismo) na qual se apoiar, os regimes usam a imprensa para preencher a lacuna, oferecendo uma mistura de consumismo, naciona-

lismo, antiamericanismo e outras correntes intelectuais para manter o apoio popular ao regime.²

No entanto, a imprensa estatal não existe apenas para glorificar os poderes constituídos. Outra função vital é difamar e desacreditar alternativas ao *status quo* autoritário, antes que possam ganhar força junto aos cidadãos. A imprensa estatal é, portanto, uma ferramenta para marginalizar qualquer potencial oposição política ou movimento cívico. Sem acesso significativo aos principais meios de comunicação, grupos de oposição encontram dificuldades para alcançar potenciais apoiadores ou se tornar vozes importantes no debate público.

Apesar de os autoritários contemporâneos ainda considerarem sua capacidade de reprimir a dissidência à força como crucial e de não possuírem planos para abrir mão dela, China, Rússia e outros agora tendem a adotar uma abordagem mais seletiva antes de fazer uso da violência.³ Suas razões são pragmáticas: aspirações a modernização econômica e prosperidade não conseguem subsistir ao lado de repressão brutal e indiscriminada e de restrições à circulação de informação.

Com exceção de casos extremos como os de Cuba, Coreia do Norte e Turcomenistão, os regimes autoritários de hoje não buscam dominação total de todos os meios de comunicação de massa. O que querem, na verdade, é o que se pode chamar de “controle efetivo da imprensa” — o bastante para transmitir sua força e alegar legitimidade, ao mesmo tempo em que minam potenciais adversários. Tal dominância do Estado — seja ela exercida abertamente, por meio da propriedade estatal, ou meramente por veículos privados de imprensa influenciáveis pelo Estado — permite ao regime dar pleno destaque a narrativas pró-governo, enquanto usa o poder da omissão editorial para limitar críticas sistemáticas sobre políticas e ações oficiais.

A China é a líder nessa prática. Os propagandistas de Pequim são hábeis apropriadores, tendo aprendido os métodos de relações públicas comumente usados na política ocidental, adaptando-os para as

condições chinesas. A China Central Television [Televisão Central da China] (CCTV) possui uma grande audiência, de centenas de milhões de pessoas, e serve de instrumento de controle estatal, conduzindo a consciência popular sobre notícias e eventos e inserindo mensagens no entretenimento popular.⁴ A CCTV representa uma entidade de imprensa autoritária que alcançou um grau de sucesso comercial em combinação com repressão sistemática, ainda que calibrada. É um conglomerado de imprensa (com braços que operam hoje para além da fronteira da China) financeiramente lucrativo, operacionalmente autônomo e ideologicamente confiável. Sua proeminência deve-se muito aos esforços dos reguladores do governo chinês para limitar a competição potencial. Seus anunciantes são empresas estatais ou companhias privadas ansiosas por bajular autoridades estatais. O resultado final é um ambiente de imprensa quase-comercial, no qual o partido-Estado retém o controle editorial.

A proeminência que atribuímos à CCTV não é por acaso: a imprensa estatal pode assumir (e de fato assume) muitas formas, mas a televisão é a principal. Assim como o legendário assaltante a bancos Willie Sutton, que supostamente disse que roubava bancos porque “é lá que fica o dinheiro”, os regimes autoritários focam na televisão porque é para ela que todos os olhos estão voltados. Na maioria das sociedades, é a principal fonte que as pessoas usam para obter informações e notícias. A cobertura de televisão — tanto o que é mostrado quanto como é mostrado — determina e molda o conteúdo do discurso político *mainstream*. Ademais, o que passa na tevê define as percepções populares sobre quanto poder possui um regime.

A televisão ainda não tem competidores à altura. O acesso à Internet e seu uso estão crescendo, em alguns casos rapidamente, e as novas tecnologias estão tornando possível que cidadãos comuns tenham acesso a uma variedade cada vez mais ampla de informações, e que se comuniquem entre si de maneira rápida e barata. As mídias sociais também ajudam a dar forma a narrativas, especialmente no que se

refere a queixas compartilhadas, e estão alterando os mecanismos de ação coletiva.⁵ Ainda assim, as novas mídias então no que poderia ser chamada de “fase de insurgência” de seu desenvolvimento, e ainda resta um longo caminho antes que possam desafiar a primazia da televisão nas sociedades autoritárias.

Entre outras coisas, o mundo online sofre por ser mais fragmentado. Regimes autoritários, por natureza, focam firmemente em se manter no poder e, portanto, usam a imprensa estatal sistematicamente para este fim. A televisão estatal entrega a suas audiências uma mensagem sem contraponto a respeito do regime. A Internet, em comparação, é uma cacofonia de muitas vozes discordantes — não é a melhor plataforma para se promover uma oposição unificada e coerente aos poderes constituídos.

Como Funciona o Controle Estatal da Imprensa

Que métodos permitiram aos sistemas de imprensa estatal — que incluem não apenas a televisão, mas também jornais, rádio e novas mídias, todos apoiados por polícias e tribunais politicamente inclinados — resistir à época atual de rápidos avanços tecnológicos e de comunicações, particularmente nas áreas de Internet e mídias sociais? Para alcançar dominância efetiva, a imprensa estatal em regimes autoritários busca influenciar quatro audiências distintas. Listadas em ordem de sua importância para o regime, essas audiências são: (1) as elites da própria coalizão do regime; (2) a população em geral; (3) os usuários frequentes de Internet; e (4) a oposição política e a sociedade civil independente.

Elites da coalizão do regime. Regimes autoritários precisam se preocupar sempre com suas próprias elites, que têm muita coisa em jogo em relação à perspectiva de sobrevivência do regime, ao mesmo tempo em que demonstram uma capacidade acima da média de “ficar do lado vencedor”, fazendo alianças de maneira mais fluida.

A imprensa estatal precisa tranquilizar esses cabos de sustentação do regime de que o governante (ou o círculo dirigente) permanece seguro, e fazer disso sua missão, de maneira que a unidade e a lealdade do regime sejam “a jogada certa” a se fazer.

A clara dominância da imprensa sinaliza para membros-chave da coalizão governista que deserções serão punidas, sendo que as punições incluem campanhas de difamação na imprensa. Nesse contexto, o que a imprensa está dizendo em dado momento é menos importante do que a capacidade do círculo dirigente de mostrar que consegue impor qualquer mensagem que deseje. Autoritários estão plenamente cientes de que, como Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter apontaram, regimes não livres podem começar a rachar se e quando moderados do regime localizam e contatam moderados da oposição, com quem podem negociar.⁶ Impedir que partes da elite do regime comecem a romper e a buscar saídas é um objetivo crucial do regime e, consequentemente, uma tarefa crucial para a imprensa do regime.

Na China, o PCC usa seu controle da imprensa para enviar sinais para inúmeras audiências essenciais da elite. Estas incluem membros da liderança do próprio PCC, bem como a burocracia estatal e a ampla comunidade empresarial da China, que está cada vez mais ligada ao PCC. Anne-Marie Brady observou o papel vitalmente importante da imprensa controlada pelo Estado chinês como um “quarto ramo do governo” (em vez de um “quarto poder”), e sua posição favorecida na comunicação para as elites de mensagens que apoiem o sistema do partido-Estado.⁷

O presidente russo Vladimir Putin usa a imprensa para mostrar seu poder para grupos-chave. Ele pretende manter na linha particularmente os *siloviki* [“durões”] que compõem o exército, as forças policiais e o aparato de segurança estatal. Os outros alvos das características demonstrações de força de Putin, que se tornaram sua marca registrada (que incluíram assistir a uma competição de boxe sem luvas na primeira fila, acompanhado de Jean-Claude Van Damme, e fotogra-

fias amplamente distribuídas de um Putin sem camisa cavalgando e carregando um rifle para caçar lobos), incluem a burocracia estatal e a comunidade empresarial, especialmente as companhias de energia e outros produtores de recursos naturais, que desempenham um papel importante na economia russa. O controle de Putin sobre as principais mídias lembra a esses grupos que eles se beneficiam de seu *status* como líder supremo, e que deveriam temer tanto seu descontentamento quanto o que poderia acontecer caso ele tivesse que deixar o comando.

A aprovação pelo congresso norte-americano, no final de 2012, da Lei Magnitsky foi um teste do poder de Putin sobre suas elites. A lei que leva o nome de Sergei Magnitsky, um advogado russo que morreu numa prisão em Moscou em 2009 depois de ser preso por expor a corrupção do governo, impõe sanções oficiais dos Estados Unidos (proibição de viajar e restrições bancárias) a uma lista de autoridades russas. Sua aprovação foi uma tentativa de mostrar a membros individuais da elite de Putin que eles poderiam ser pessoalmente responsabilizados por violar direitos humanos em seu país. Depois que o governo norte-americano publicou uma lista de 18 russos afetados pelas sanções em abril de 2013, autoridades do regime de Putin apareceram em proeminentes programas da televisão estatal para rejeitar e menosprezar as sanções. Apesar de essa legislação norte-americana poder ter encorajado parte da elite de Moscou a sentir que apoiar Putin poderia não mais servir a seus interesses, as aparições em rede nacional dessas figuras sinalizou a atores-chave que o Kremlin não iria abrir mão de exigir sua contínua lealdade.

De maneira similar, o Kremlin pode usar a imprensa que controla como uma maneira de manter na linha os executivos regionais. Durante a repressão à oposição que se seguiu à posse de Putin para o terceiro mandato presidencial em maio de 2012, a imprensa controlada pelo Estado teceu especiais elogios aos governadores que haviam ordenado a prisão de ativistas da oposição.

A população em geral. A imprensa dominada pelo Estado trabalha para fazer com que seu público respeite e tema o regime. Mas tão importante quanto isso é a tarefa de gerar apatia e passividade. O principal método da imprensa do regime é um misto de deflexão, distorção e distração, que promove o que o pesquisador de democracia Ivan Krastev chama de “autoritarismo zumbi”.⁸

Para permanecer no poder, um regime autoritário precisa manter um vasto número de pessoas fora da política. A imprensa controlada pelo Estado pode ajudar ao enfatizar uniformemente os benefícios do *status quo* e demonizar qualquer oposição a ele. Advertências sobre os custos excessivos de buscar a mudança e sua ilusória vantagem têm o efeito de ridicularizar e desmobilizar. A imprensa controlada pelos atuais Estados autoritários normalmente se valem de muitos dos argumentos que Albert O. Hirschman dissecou várias décadas atrás em seu clássico estudo da retórica reacionária. Emissoras tentam mostrar que mudança política terminará em futilidade ou mesmo em resultados que são o oposto do pretendido, e que isso irá impor custos ou consequências inaceitáveis para a sociedade.⁹

Desde as manifestações que irromperam na Rússia após eleições parlamentares duvidosas em dezembro de 2011, a estratégia da imprensa do regime tem sido direcionada à redução do ativismo popular por meio do entretenimento. Por que sair às ruas para protestar ou se juntar a um grupo cívico quando há algo tão interessante passando, como *Dom-2*, uma versão do *reality show Big Brother*? Na sua maneira de lidar com a massa, o regime de Putin começou a imitar os métodos do fim da era soviética, que enfatizava o entretenimento no lugar da mobilização política.

A televisão controlada pelo Estado é a principal ferramenta. Em países autoritários, é normalmente para onde três quartos ou mais da população se voltam em busca de notícias sobre política. Na China, mesmo com o crescimento explosivo da Internet, o consumo de notícia se dá principalmente pelas redes de televisão estatais. Na Rússia,

88% dos entrevistados de uma enquete de junho de 2013 do Levada Center disseram obter notícias sobre o país e o mundo por meio da televisão.¹⁰ Nenhuma outra fonte obteve mais de 25% das respostas. Na mesma pesquisa, 51% afirmaram que acreditavam no noticiário. Esse número se mantém significativo, ainda que represente uma forte queda em relação aos 79% que expressaram confiança na televisão russa em pesquisa de agosto de 2009. Evidências de países tão diferentes entre si quanto Azerbaijão, Belarus, Camboja, Irã e Vietnã apresentam um quadro da proeminência da televisão controlada pelo Estado e sua influência não muito diferente daquele visto na Rússia.

Ainda assim, como sugere a queda de 28 pontos percentuais na confiança, muitos russos que seguem a imprensa estatal são céticos em relação ao que veem. A pesquisa de Ellen Mickiewicz sobre os telespectadores russos indica que eles simplesmente não aceitam o que os canais controlados pelo Kremlin apresentam, processando as informações de maneira complexa, diferentemente da intenção do círculo dirigente.¹¹ A crescente desconfiança da televisão estatal na Rússia pode anunciar limites ao modelo de passividade cultivado pela mídia.

Mesmo assim, a televisão e outros meios de comunicação oficiais se mostraram efetivos em fazer circular a mensagem de que contestar ativamente as autoridades será custoso. Amplas maiorias absorveram a ideia de que pouco podem fazer para mudar a situação.¹² Permanecem apáticos e apolíticos. Os regimes de Pequim, Moscou e outras capitais autoritárias forjaram sistemas de imprensa controlados pelo Estado que sugerem comportamentos consistentes com aqueles que Barbara Geddes e John Zaller observaram em relação às ditaduras militares que governaram o Brasil entre 1964 e 1985. Em particular, notaram que “o principal efeito da exposição a comunicações pró-governo é persuadir os politicamente apáticos a se tornar ao menos apoiadores passivos da política do governo”.¹³ Em outras palavras, mesmo se o público da televisão estatal não necessariamente acredite no que vê, comporta-se como se o fizesse.

Finalmente, vale observar que muitos regimes autoritários encontram suas principais bases de apoio entre os moradores da zona rural e os moradores urbanos de menor nível educacional — grupos que a imprensa controlada pelo Estado provou ser capaz de atingir de maneira mais efetiva. Na China, esses públicos ainda formam a principal audiência da CCTV, enquanto cidadãos mais jovens e com maior nível educacional gravitam em torno da Internet. A televisão estatal russa é cuidadosa em prover as pessoas vivendo nas diversas regiões da federação com uma rigorosa cobertura que retrata a Rússia como sendo cercada de ameaças externas, especialmente dos Estados Unidos. Espectadores com pouca educação ou experiência tendem a confiar na imprensa estatal no que se refere ao (severo) julgamento das intenções ou políticas dos Estados Unidos. Não é exagero dizer que o antiamericanismo é, sob vários aspectos, a coisa mais próxima de uma “ideologia” unificadora que o Kremlin possui hoje em dia, e também desempenha um papel importante de legitimação do PCC.

Pessoas que estão fortemente conectadas à Internet. Assim como a televisão, os governantes autoritários e seus adeptos começam a perceber a Internet como algo que precisam tentar controlar. O mundo livre das comunicações e discursos online os tem preocupado de maneira crescente. Para conseguir controlá-lo, as forças da propaganda e da censura estatais estão se voltando para métodos que se mostraram eficazes na “gestão” da mídia tradicional. No entanto, a tarefa não é a mesma: exercer controle sobre conteúdos políticos-chave de uma rede central de televisão é muito mais fácil do que reinar sobre a informação online. Apesar do maior grau de dificuldade, os regimes autoritários estão demonstrando bastante determinação, e um olho na inovação para atingir seus objetivos. Como com a mídia tradicional, as medidas restritivas sendo testadas não são desenhadas para bloquear tudo, mas miram sobretudo na tentativa de impedir que notícias sobre políticas ou outros assuntos sensíveis alcancem audiências-chave. Como o uso de Internet e sua penetração aumentam nos países auto-

ritários — e com clara evidência na Rússia e no mundo árabe de quão úteis as ferramentas baseadas na *web* podem ser na organização de manifestações de massa —, regimes autoritários estão lutando mais do que nunca para encontrar maneiras de impedir a circulação de informação politicamente crível pelo ciberespaço.

A difusão da Internet tem sido impressionante, e muitos sistemas autoritários são parte da tendência — de fato, seus governos têm pouco a fazer a esse respeito, a não ser que queiram tentar governar a próxima Coreia do Norte. Crescimento econômico e desenvolvimento requerem “conexão”. Portanto, no autoritário Vietnã, cuja economia cresce aceleradamente, 40% da população tem acesso à Internet. Na Belarus (conhecida como a “última ditadura da Europa”), Cazaquistão e Arábia Saudita, esse número é ainda maior, aproximadamente 55%. Na China, a penetração da Internet está em 45%, havendo agora aproximadamente 600 milhões de usuários de Internet, e mais de 300 milhões de microblogueiros, a maioria deles usando o Sina Weibo, a versão chinesa do Twitter. Na Rússia, que recentemente passou a marca de 50% de acesso à Internet, mídias baseadas na *web*, como a TV Rain, estão ajudando a oposição a alcançar maiores audiências.

À medida que cresce a Internet, cresce também a interferência política sobre ela. Até recentemente, a Rússia usava técnicas relativamente sutis e sofisticadas, “desenhadas para moldar e afetar quando e como a informação é recebida pelos usuários, em vez de simplesmente negar o acesso”.¹⁴ A esse respeito, a lei de 2012 permitindo que o governo feche sites com conteúdo inapropriado marca um claro retrocesso em termos de liberdade da Internet. O mesmo se pode dizer de um decreto elaborado pelo Ministério das Comunicações e o FSB (o sucessor da KGB) e programado para entrar em vigor em 2014, que requererá que os provedores de Internet monitorem todo o tráfego de Internet, incluindo endereços IP, números de telefone e nomes de usuário.

Em 1º de setembro de 2013, o Vietnã aprovou o Decreto 72, uma medida ambiciosa que parece banir a discussão de assuntos atuais e

o compartilhamento de notícias pelos usuários online do país. O governo da China, por sua vez, dita o ritmo no que se refere à censura online, e já se tornou um líder no desenvolvimento de métodos sofisticados de supressão da comunicação política online. Pequim prontamente compartilha sua experiência com outros regimes, entre os quais supostamente se incluem Belarus, Vietnã e Zimbábue. Mesmo diante do rápido crescimento do acesso à Internet de Belarus, Vietnã, Irã, Arábia Saudita e outros países do Golfo, a *Freedom House* avalia que estão se tornando *menos* livres online.¹⁵ Tais rankings indicam que nesses países possa estar ocorrendo uma “convergência negativa”, na qual o conteúdo noticioso da nova mídia está se sujeitando a maiores controles, de maneira similar ao da velha mídia.

Apesar da aparente universalidade da Internet, o ambiente político e de imprensa distinto de cada país molda e constrange o impacto que as comunicações online possuem por lá.¹⁶ O ambiente político geral na Rússia e na China inclui incentivos à autocensura que são prevalentes entre jornalistas que trabalham na imprensa controlada pelo Estado. O Estado também pode punir blogueiros e outros usuários de Internet por expressar opiniões “erradas” online. O exemplo de Alexei Navalny, o proeminente blogueiro e ativista que expôs extensa corrupção entre autoridades russas e enfrentou graves acusações criminais — segundo muitos, fabricadas — por supostas irregularidades financeiras, ilustra essa técnica bruta, porém efetiva. A ausência de tribunais independentes torna tal repressão ainda mais fácil.

Ironicamente, no entanto, a vasta diversidade e abertura da Internet para um grande número de narrativas e contranarrativas pode dificultar a capacidade da nova mídia de escapar do controle de uma elite autoritária bem organizada e determinada a se manter no poder. A imprensa controlada pelo Estado celebra o *status quo*. A existência de conteúdo online alternativo pode desafiar a narrativa controlada pelo Estado de maneiras específicas, sensibilizando a população para problemas envolvendo o meio ambiente, relações étnicas, corrupção, fa-

lhas judiciais, lapsos na atenção à saúde, etc. Contudo, essas histórias e comentários críticos desiguais — mesmo deixando de lado quão difícil será para eles mobilizar uma audiência verdadeiramente de massa — não necessariamente resultarão em um argumento coerente para transformar o regime. Os russos, por exemplo, estão se organizando para exigir seus direitos em situações concretas — protestando contra a perda de um marco arquitetônico ou um parque, ou demandando atenção à saúde para cidadãos comuns —, mas não estão se juntando para mudar o sistema político geral, particularmente depois da repressão lançada por Putin em 2012.

Na China, as autoridades aperfeiçoaram sua censura à Internet trabalhando para reprimir *qualquer* conteúdo (sobre qualquer assunto) que pareça ser capaz de promover mobilização social. A ideia é prender ou prevenir atividades coletivas independentes, e ponto final.¹⁷ O PCC elevou esse esforço a um novo patamar em setembro de 2013, quando começou uma forte repressão contra microblogueiros formadores de opinião.

Muito da censura da China à Internet baseia-se em portais da *web* como o Sina.com que são responsáveis por fazer as vontades do partido-Estado ao policiar seus próprios sites para se alinhar (ou mesmo se antecipar) às diretivas do PCC. Totalitários da velha guarda eram do tipo faça-você-mesmo; autoritários modernos gostam de terceirizar e, quando possível, usar as forças do mercado para aprimorar a capacidade de censura. Pequim ainda possui censores oficiais, mas sabe que eles não são o bastante. Então delega muito do trabalho sujo ao setor privado, deixando claro que seu sucesso comercial (e mesmo sobrevivência) depende de seus esforços para seguir a linha do partido. Para alcançar os objetivos estabelecidos pelo Estado, as companhias são encorajadas a inovar. O Twitter e outros serviços estrangeiros que se recusam a cumprir os padrões locais de censura são obrigados a abrir mão do vasto mercado chinês.

Além disso, Pequim, Moscou e outros governos autoritários estão cada vez mais usando métodos online sofisticados de manipulação e

até geração de “ruído branco” como uma maneira de confundir potenciais opositoristas. Contas automatizadas (“bots”) direta ou indiretamente apoiadas por esses regimes divulgam propaganda do governo e atacam movimentos cívicos independentes e oposição política, com o objetivo de criar cortinas de fumaça quando assuntos politicamente relevantes estão sendo discutidos.

Não faz muito tempo, fora amplamente presumido que a Internet geraria gêiseres de informação por todo canto, com mudanças políticas vindo em seguida. Em vez disso, parece que os métodos de domar a expressão política na mídia tradicional estão sendo adaptados e aplicados à nova mídia, com efeito cada vez maior. A tendência de “convergência negativa”, na qual o espaço para expressão política significativa online encolhe e se move em direção a uma liberdade mais restrita similar a da mídia tradicional, traz implicações profundamente perturbadoras. O leque de medidas restritivas, algumas abertas, outras mais sutis e sofisticadas, que Pequim, Moscou e outros imitadores vêm tomando, deveria ao menos nos fazer perguntar se a Internet pode suportar a invasão autoritária e se ancorar como uma plataforma aberta à discussão política em Estados autoritários.

A oposição e a sociedade civil. Em democracias, a imprensa livre é a alma da sociedade civil e da oposição política. Em regimes autoritários, a imprensa controlada pelo Estado busca isolar organizações da sociedade civil da sociedade em geral, com a ideia de prevenir qualquer coordenação política entre elas. Para atingir este fim, a imprensa estatal tenta desacreditar, na cabeça no público, qualquer noção de alternativa política ao regime existente. Ataques da imprensa deslegitimam a sociedade civil e a oposição, pavimentando o caminho para outras medidas repressivas direcionadas a ela. Por exemplo, um regime autoritário que queira condenar um líder da sociedade civil por acusações criminais exageradas frequentemente começam “preparando o alvo”, fazendo do líder o centro de uma desfavorável cobertura da imprensa.

A imprensa estatal geralmente acusa opositoristas de querer gerar o caos, uma alegação que pode ressoar de forma ampla e profunda em sociedades com histórico de instabilidade política. De maneira relacionada, críticos ao regime também podem ser caracterizados como fantoches (conscientes ou não) do Ocidente, um estratagema popular em países tão diversos quanto China, Zimbábue, Azerbaijão e Rússia. Emissoras internacionais, como a BBC, Radio Free Europe/Radio Liberty e Radio Free Asia são normalmente bloqueadas, retirando da sociedade civil canais-chave para obtenção de notícias independentes e comunicação com audiências domésticas.

Porta-vozes da oposição, via de regra, nunca recebem acesso direto à zelosamente protegida audiência da imprensa estatal. Quando parece ser a coisa taticamente astuta a se fazer — pode haver momentos em que denunciar abertamente alguém irá simplesmente gerar mais publicidade, ou mesmo simpatia —, o regime fará um crítico figurativamente desaparecer do debate público. A televisão estatal da Rússia, particularmente a rede NTV, por diversas vezes deu espaço a programas sensacionalistas que sugerem que ativistas dos direitos humanos e outros reformistas estão trabalhando para interesses externos, ou de alguma outra forma buscando causar danos ao Estado russo. Entre esses programas estava “Anatomija Protesta” [Anatomia de um protesto], um suposto documentário exibido em 2012 para minar as manifestações que se irromperam em Moscou e em outras cidades após as fraudulentas eleições presidenciais e parlamentares. A imprensa estatal procurou manchar a reputação de jornalistas investigativos tais como Navalny e Magnitsky caracterizando-os como corruptos (o último ainda estava sendo difamado depois de sua morte na prisão) enquanto essas figuras corajosamente lutavam para lançar luz sobre a corrupção de autoridades do governo. A lição para qualquer um que possa estar pensando em imitá-los é clara.

As ordens para tal tratamento cruel teriam vindo diretamente do topo? É muito possível que não, no mínimo porque não é necessário

nenhum comando explícito. A imprensa estatal, tal qual a comitiva de Henrique II, está constantemente pronta para atacar qualquer Thomas Becket moderno, e sequer precisa ouvir nada como “Será que ninguém vai se livrar desse padre intrometido por mim?” dos lábios do poder. Na Rússia de hoje e em países similares, o regime provavelmente vê a autocensura como o melhor tipo de censura, e ataques “espontâneos” aos críticos como os melhores ataques. No primeiro caso, o espírito do Estado censor foi internalizado e, no último, os superiores sequer precisam levantar um dedo ou emitir palavras acusatórias — o que eles querem que seja feito é implicitamente entendido, e não requer discussão.

Na China atual, as principais preocupações em relação a jornais e emissoras são registradas junto ao Estado ou ao PCC, e ficam sujeitas às instituições do Estado (principalmente o Departamento de Propaganda), que têm a autoridade de ditar diretrizes editoriais. Quando se trata de assuntos sensíveis, como o Tibete, apenas comentaristas favoráveis ao regime recebem visibilidade.¹⁸

O poder que autoridades políticas empunham sobre o conteúdo editorial pode ser ilustrado pelo caso de Liu Xiaobo. Um intelectual literário preso por argumentar insistentemente contra o regime de partido único, era pouco conhecido fora dos círculos exclusivos de ativistas de direitos humanos e especialistas em China. Poucos fora do Império do Meio haviam ouvido falar nele. Isso mudou em 8 de outubro de 2010, quando o Comitê do Nobel em Oslo anunciou que Liu seria agraciado com o Nobel da Paz por sua “longa e não violenta luta por direitos humanos fundamentais na China”. Repentinamente, os noticiários do mundo inteiro traziam manchetes sobre esse bravo e pacífico dissidente, que havia sido lançado numa prisão chinesa meramente por ter falado o que pensava e defendido coisas que cidadãos de países democráticos tomam por certo.

Liu havia sido acusado no ano anterior de “incitar a subversão do poder do Estado”, um artigo no código criminal da China frequen-

temente usado para silenciar os críticos do PCC. O crime haveria se dado por conta de sua participação na elaboração e circulação do manifesto pró-democracia Carta 08. O mundo pode ter celebrado a coragem e o comprometimento ativo de Liu com princípios nobres e humanos, mas os telespectadores da televisão chinesa não ouviram nem um pio sobre ele. Apenas a comunidade online da China foi capaz de burlar a censura e os bloqueios oficiais para conseguir notícias sobre o primeiro chinês a vencer o Nobel da Paz.

Na Rússia, programas que tratam de assuntos de interesse público nas principais emissoras de televisão — Channel One, Rossiya e NTV — recebem um elenco confiável de especialistas aprovados pelo governo. Figuras da oposição, ativistas e críticos da sociedade raramente são convidados a participar, quando o são. Alguns poucos ativistas, incluindo os líderes da oposição Boris Nemtsov e Lyudmila Alexeyeva, são conhecidos porque suas carreiras públicas datam de antes do começo da era Putin. Ainda assim, nenhum deles é muito popular na Rússia — ficaram excluídos da mídia por muito tempo. Ativistas mais jovens são diligentemente mantidos longe dos programas de televisão com grande audiência. Falando para a rádio Ekho Moskvyy em 22 de maio de 2013, Vladimir Posner, o antigo *apparatchik* da propaganda soviética que agora apresenta um *talk show* líder na emissora Channel One de televisão, admitiu que “há inúmeras pessoas [...] que sei que não posso convidar” para aparecer no programa. Entre elas, listou os líderes da oposição Nemtsov, Navalny e Vladimir Ryzhkov.¹⁹ A imprensa sob controle do Estado cria enormes obstáculos que a sociedade civil e os opositoristas lutam para superar, ao mesmo tempo em que tentam atingir audiências de massa com visões alternativas de governança e de vida política.

A Imprensa Estatal em Democracias Fracas

O modelo de imprensa controlada pelo Estado alcança sua forma mais plena e poderosa nos contextos de autoritarismo total. Ainda as-

sim, algumas de suas características típicas e técnicas têm se mostrado atraentes para governos democraticamente eleitos em países onde a democracia é fraca ou está sob risco de retrocesso em direção ao autoritarismo. No Equador, na Nicarágua, na Turquia e na Ucrânia, autoridades estão exercendo controle efetivo sobre a mídia tradicional, enquanto se esforçam para obstruir a expressão política online. Tais ações possuem sérias implicações para as perspectivas democráticas desses países.

Na Turquia, onde o Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco), do primeiro-ministro Recep Tayyip Erdoğan vem dominando a política e o governo há mais de uma década, a profundidade da influência do Estado sobre as emissoras tornou-se clara durante as enormes manifestações antigoverno de junho de 2013. À medida que os ativistas ocupavam a Praça Taksim em Istambul, as principais emissoras do país sob influência do Estado exibiam documentários sobre treinamento de pinguins e golfinhos. Uma delas exibiu um programa de culinária. Erdoğan caracterizou o Twitter como uma “ameaça”, e autoridades reprimiram seus usuários, prendendo dezenas sob a acusação de publicar “informações incorretas”. As emissoras turcas favoráveis ao governo acusaram inimigos estrangeiros não especificados de serem os culpados pelos mortos. A mídia na Turquia viu sua independência se corroer quando relações comerciais impróprias floresceram entre os principais donos de órgãos da imprensa e o governo. Esses acolhedores arranjos tornam demandas por obediência política difíceis de se negar. A imprensa tornou-se cúmplice da crescente intolerância política dos círculos dirigentes.

A Nicarágua moveu-se em direção ao domínio do Estado sobre a imprensa desde o retorno de Daniel Ortega à presidência em 2007. Ortega controla agora quase metade dos canais televisivos de notícia do país; seus filhos dirigem três deles. Ele lançou pelo menos dois novos *websites* de notícias, e supõe-se que o Estado opere secretamente blogs e “centros de *trolls*”^{*} de mídias sociais, para intimidar oponentes

^{*}Pessoas que demonstram discordância de outras na Internet por meio de comentários ofensivos, sem sentido ou fora do tópico, muitas vezes de maneira deliberada, para provocar uma reação emocional. (N. T.)

e forças independentes. Analistas políticos dizem que esse poder de exposição na mídia ajudou-o a vencer com 63% as eleições de novembro de 2011, muito acima dos 38% conquistados cinco anos antes.²⁰

Desde que venceu as eleições para a presidência da Ucrânia em 2010, Viktor Yanukovych levou a cabo uma abordagem de mídia de massa que parece imitar os aspectos cruciais da estratégia do Kremlin. Emissoras de televisão de notícias de alcance nacional ou são diretamente controladas pelo governo ou pertencem a oligarcas com ligações com o governo. A exceção é a TVi, uma estação que reteve certo grau de independência, mas passou por uma misteriosa mudança de proprietários em meados de 2013. Durante os preparativos para as eleições parlamentares de outubro de 2012, a TVi sofreu extenso assédio. Em julho, agentes fiscais de tributo invadiram seus escritórios. Enquanto isso, a cobertura do governo pelas principais emissoras de notícias tornou-se mais bajuladora e menos inclinada a aplicar qualquer escrutínio sobre políticas e ações oficiais.

O presidente do Equador Rafael Correa tornou-se conhecido por suas censuras (frequentemente por meio de processos judiciais que exigiram altas somas em pagamentos por danos) sobre meios de comunicação que ousavam criticar sua administração. Em 2012, ele cancelou a licença de operação da Telesangay e fechou a Radio Morena, também de oposição. Convocou um boicote à imprensa privada “corrupta”. Durante um pronunciamento em 29 de maio daquele ano, rasgou publicamente uma cópia do jornal *La Hora*, gritando “Deixe-os reclamar!”²¹ Possui seu próprio programa de televisão e rádio semanal, politicamente carregado, e faz uso duro e seletivo da lei para atacar seus críticos na sociedade civil e na oposição, sinalizando aos rivais e aliados quem está em alta ou em baixa aos olhos presidenciais.²²

O Que Tudo Isso Significa?

Alguns observadores do autoritarismo contemporâneo ficaram tentados a colocar a mídia estatal na categoria de anacronismo. Mas isso

é um equívoco: notícias sobre o fim da imprensa estatal como uma força política relevante são certamente prematuras. A maior diversidade da imprensa hoje significa menos do que parece no que se refere à expressão política crítica: a televisão ainda reina suprema e, por meio dela, regimes autoritários aprenderam a moldar o discurso político e impedir o crescimento de ligações entre a sociedade civil e a população em geral.

Governantes autoritários sabem que precisam de uma imprensa estatal para sobreviver; por isso, sua liberalização é improvável. A imprensa estatal vive uma espécie de limbo institucional: não pode se tornar livre até que haja uma mudança revolucionária. O controle estatal sobre a imprensa, uma vez em vigor, não consegue ser facilmente desfeito sem abrir as comportas e colocar o próprio regime em risco. Mikhail Gorbachev, o último alto funcionário da União Soviética, descobriu isso com sua política de *glasnost* (abertura). Ele achou que estava salvando o sistema soviético com tais reformas, quando na verdade estava assinando sua sentença de morte.

Em uma era onde a informação flui em uma escala sem precedentes e na velocidade da luz dentro de e entre fronteiras nacionais, pode ser difícil aceitar a noção de que notícias e informações políticas possam ser circunscritas com sucesso. Alguém esqueceu de dizer aos mais teimosos autoritários do mundo que o caminho em direção à maior abertura da imprensa é inevitável. Regimes autoritários são obstinadamente focados na autopreservação; não vão nem aceitar a livre circulação de informação política nem abandonar os esforços para dominar sua imprensa nacional. Eles precisam que a imprensa sistemática e implacavelmente martele junto a audiências cruciais a ideia de que não há alternativa aceitável aos governantes incumbentes. A Internet *pode* oferecer uma alternativa mais livre à mídia tradicional dominada pelo Estado, mas as próprias qualidades que permitem isso (a natureza diversa e descentralizada do mundo online) também fazem com que a Internet não seja párea para um Estado autoritário focado e suas

mensagens disciplinadas. As vozes da oposição podem ser mais livres para se expressar online, mas será que são capazes de oferecer uma alternativa coerente às narrativas dominantes do regime?

Talvez o equilíbrio se altere. As inovações das novas mídias podem reduzir a fragmentação e permitir que reformistas conduzam a conversação política de uma maneira mais coerente e coesiva, mas isto ainda não está claro. Uma perspectiva mais funesta é a de que a imprensa estatal sobreviva como uma importante força, enquanto regimes autoritários buscam agressivamente uma “convergência” — domando a nova mídia como domou a velha. Nesse cenário sombrio, os valores liberais da mídia tradicional controlada pelo Estado triunfam e ofuscam aqueles das novas mídias mais livres. Fora uma mudança política básica o bastante para permitir uma autêntica reforma da imprensa, poderão as novas mídias resistir às forças do controle autoritário o bastante para manter vivo um discurso político significativo? E, se o fizerem, podem as notícias e informações políticas oferecidas pelas novas mídias fazer incursões profunda e numerosamente o bastante para gerar mudança em sistemas nos quais tantos cidadãos permanecem um tipo de audiência cativa da velha mídia estatal?

Atualmente, governos autoritários estão deliberadamente privando centenas de milhões de pessoas de informações e análises autenticamente plurais e independentes. As atuais tentativas de transição democrática no norte da África e na Ásia nos dirão muito sobre as possibilidades de se reformar a imprensa estatal e produzir mudança democrática. Se e como a mídia tradicional estatal for extinta e a nova mídia criar raízes no Egito, na Líbia, na Tunísia e na Birmânia será fundamental para o destino de suas democracias e para esse entendimento mais amplo.

Thomas Jefferson acreditava que as pessoas precisavam de “informação completa sobre seus negócios pelo meio dos jornais públicos”, pois uma democracia saudável depende de uma cidadania informada que goze de acesso à livre circulação de ideias e de debates em maté-

rias de importância cívica. O autoritarismo bem sucedido, em contraste, absorve jornais para dentro do governo (formalmente ou na prática) e sobrevive reduzindo a circulação de ideias sobre os assuntos importantes para garantir que seus cidadãos permaneçam imóveis, pois estão alheios ao que acontece.

Notas

1. Shambaugh, David. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2008, p. 105.
2. Brady, Anne-Marie. *Marketing Dictatorship: Propaganda and Thought Work in Contemporary China*. Lanham, MD (EUA): Rowman and Littlefield, 2010, p. 184.
3. Dobson, William J. *The Dictator's Learning Curve: Inside the Global Battle for Democracy*. Nova York: Doubleday, 2012.
4. Zhu, Ying. *Two Billion Eyes: The Story of China Central Television*. Nova York: New Press, 2012, pp. 3–4.
5. Ver Tufekci, Zeynep. “Networked Politics from Tahrir to Taksim: Is There a Social Media-Fueled Protest Style?”. dmlcentral (blog), 3 de junho de 2013. Disponível em: <http://dmlcentral.net/blog/zeynep-tufekci/networked-politics-tahrir-taksim-there-social-media-fueled-protest-style>.
6. O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe; Whitehead, Laurence. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Volume 4. Baltimore, MD (EUA): Johns Hopkins University Press, 1986.
7. Brady, Anne-Marie. *Op. cit.*, p. 80.
8. Krastev, Ivan. “Paradoxes of the New Authoritarianism”. *Journal of Democracy*, v. 22, n. 2, April 2011, p. 8.
9. Hirschman, Albert O. *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA (EUA): Belknap Press, 1991.
10. Levada Center. “Otkuda Rossiyane uznayut novosti”. 8 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.levada.ru/08-07-2013/otkuda-rossiyane-uznayut-novosti>.

11. Mickiewicz, Ellen. *Television, Power, and the Public in Russia*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 2008.

12. Levada Center. *Russian Public Opinion March 2008–March 2009*. Tabela 3.7. Moscou: Levada Center, 2009, p. 22. Disponível em: <http://www.levada.ru/books/obshchestvennoe-mnenie-2008>.

13. Geddes, Barbara; Zaller, John. “Sources of Popular Support for Authoritarian Regimes”. *American Journal of Political Science*, v. 33, n. 2, May 1989, pp. 319–47.

14. Deibert, Ronald; Rohozinski, Rafal. “Control and Subversion in Russian Cyberspace”. In: Deibert, Ronald; Palfrey, John; Rohozinski, Rafal; Zittrain, Jonathan. *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*. Cambridge, MA (EUA): MIT Press, 2010, p. 16.

15. “Freedom on the Net 2013: A Global Assessment of Internet and Digital Media”. Disponível em: <http://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2013>.

16. Oates, Sarah. *Revolution Stalled: The Political Limits of the Internet in the Post-Soviet Sphere*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press, 2013, p. 4.

17. King, Gary; Pan, Jennifer; Roberts, Margaret E. “How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression”. *American Political Science Review*, v. 107, n. 2, May 2013, pp. 1–18.

18. Jacobs, Andrew. “Many Chinese Intellectuals Are Silent Amid a Wave of Tibetan Self-Immolations”. *New York Times*, 9 de novembro de 2012.

19. “Osoboe mnenie”. Ekho Moskv (Moscou), 22 de maio de 2013. Disponível em: <http://echo.msk.ru/programs/personalno/1078890-echo>.

20. Schmidt, Blake. “Nicaragua’s President Rules Airwaves to Control Image”. *New York Times*, 28 de novembro de 2011.

21. Griffen, Scott. “Ecuador Steps Up Campaign Against Media”. *International Press Institute*, 12 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.freemedia.at/home/singleview/article/ecuador-steps-up-campaign-against-media.html>.

22. de la Torre, Carlos. “Latin America’s Authoritarian Drift: Technocratic Populism in Ecuador”. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 3, July 2013, pp. 33–46.

Síria e o Futuro do Autoritarismo(*)

Steven Heydemann

Steven Heydemann é vice-presidente do Center for Applied Research on Conflict [Centro de Pesquisa Aplicada sobre Conflito] do U.S. Institute of Peace e professor adjunto de governança da Universidade Georgetown.

Ao nos aproximarmos do terceiro aniversário dos levantes árabes, as possibilidades democráticas que eles pareciam ter criado começam a desaparecer. Dos países que vivenciaram importantes movimentos de protesto em massa no começo de 2011, apenas a Tunísia parece ser capaz de produzir uma democracia consolidada em um futuro próximo. Em todos os demais casos, as transições revelaram a dificuldade de superar os persistentes legados institucionais e sociais do regime autoritário, e os extremos até onde esses regimes estão dispostos a ir para tentar sobreviver. Na Síria, qualquer possibilidade que os manifestantes tinham de provocar uma ruptura do autoritarismo e estabelecer o início de uma transição para a democracia foi extinta logo no início, primeiro pela repressão feroz do regime de Assad, e depois pela escalada do conflito a uma guerra civil cada vez mais brutal e sectária. Estatísticas desanimadoras dão apenas um indício do saldo final: mais de cem mil mortos, milhões mais forçados a fugir, e oito milhões precisando de ajuda humanitária. Oficiais das Nações Unidas descrevem a Síria como o pior desastre humanitário

*Publicado originalmente como “Syria and the Future of Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, Volume 24, Número 4, Outubro de 2013 © 2013 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

desde Ruanda em 1994, e a instabilidade tem crescido entre os vizinhos árabes da Síria.

As aspirações democráticas dos manifestantes que tomaram as ruas e praças públicas em toda a Síria no começo de 2011 foram as primeiras vítimas do conflito. Se a democracia como resultado dos levantes sempre foi incerta, as perspectivas democráticas foram duramente prejudicadas pela devastação provocada pela guerra civil e pelo aprofundamento da fragmentação da sociedade síria. Ainda é contestada a teoria de que o sectarismo étnico é causa do conflito.¹ Entretanto, países que emergiram de guerras civis étnicas são percebidos como os menos propensos à democratização, uma vez encerrado o conflito.² A democratização pós-conflito, em tais casos, fracassa com muito mais frequência do que é bem sucedida.³ Mais da metade de todos os países que vivenciaram guerras civis voltam a entrar em conflito depois de um período transitório de paz.⁴

Na Síria, entretanto, as perspectivas democráticas parecem desanimadoras por razões que vão além dos efeitos destrutivos da guerra civil. O conflito não apenas erodiu as possibilidades de reforma democrática, mas também gerou o ímpeto por um processo de reestruturação autoritária que aumentou a capacidade do regime de Assad de sobreviver a manifestações de massa, de reprimir um levante armado, e de resistir a sanções internacionais. Ainda que as instituições estatais quase tenham entrado em colapso sob o peso do conflito armado, a guerra levou o regime de Assad a reconfigurar sua base social, aprofundar sua dependência de redes autoritárias globais, adaptar seus modos de governança econômica e reestruturar seu aparato militar e de segurança. Ainda que o resultado do conflito atual não possa ser previsto, essas adaptações devem influenciar o modo pelo qual a Síria será governada assim que ele for encerrado. Se elas se consolidarem, diminuirão drasticamente as perspectivas de uma transição democrática pós-conflito, especialmente se a Síria terminar formal ou informalmente dividida.

Guerras e Adaptação Autoritária

O papel da guerra como uma catalizadora da reestruturação autoritária na Síria e os obstáculos que este processo coloca para a reforma política são relevantes por várias razões. Em primeiro lugar, pesquisas sobre guerra e democratização encontraram baixa correlação entre o tipo de regime no início do conflito e as perspectivas de democratização após seu término. A presença de um regime autoritário no começo de uma guerra civil não se mostrou capaz de reduzir as chances de uma transição democrática pós-conflito. De acordo com Leonard Wantchekon, por exemplo, uma guerra civil destrói tão profundamente os sistemas políticos anteriores à guerra que eles acabam por exercer pouca influência na forma dos arranjos pós-conflito. Distinguindo entre ruptura autoritária e guerra como causas da democratização, ele argumenta que “a guerra em si tem um efeito tão profundo no governo que a democracia pós-guerra civil é mais uma resposta institucional à guerra civil do que ao regime autoritário pré-guerra civil. Em Moçambique e na Nicarágua, a guerra civil quase aniquilou a situação política autoritária que levou à guerra.” Nos casos de ruptura autoritária que não envolve guerra civil, entretanto, “muitas características dos regimes anteriores persistiram”.⁵

A experiência da Síria desafia essas alegações, por várias razões. Ela ressalta a possibilidade de que um regime autoritário possa se adaptar às demandas de uma insurgência, aumentando a probabilidade de sobrevivência do regime e afetando tanto o resultado de um conflito quanto a possibilidade de um arranjo político pós-guerra ser democrático. A guerra civil síria está longe do fim. É possível que o sistema autoritário de governo iniciado pelo Partido Baath no começo dos anos 1960 — e, posteriormente, capturado pela família Assad e seus clientes — ainda seja “aniquilado” como resultado da prolongada guerra civil. Tal resultado ampliaria o leque de arranjos possíveis após o conflito, de modo a incluir uma transição para a democracia. Do ponto de vista da segunda metade de 2013, entretanto, o proces-

so de reestruturação autoritária pelo qual passou o regime durante os dois anos de revolta armada torna tal resultado muito menos provável. O que parece mais plausível é que o regime autoritário, repressivo e corrupto que entrou em guerra civil em 2011 emerge dela como uma versão ainda mais brutal, sectária e militarizada de si mesmo.

Em segundo lugar, a reconfiguração do regime de Assad durante os últimos dois anos se destaca como um exemplo extremo de um fenômeno mais amplo: a adaptação do autoritarismo do Oriente Médio aos desafios colocados pela renovação das políticas de massa.⁶ Quando ondas de protesto se espalharam pela região no começo de 2011, os regimes pareciam mais vulneráveis do que em qualquer outro momento da história do Oriente Médio. Os movimentos de protesto foram uma resposta ao fracasso dos autocratas árabes em atender às queixas econômicas, sociais e políticas, desafiando noções de regimes autoritários como adaptativos e capazes de ajustar suas estratégias e táticas às condições em transformação. Esses movimentos ajudaram a derrubar quatro antigos governantes — na Tunísia, no Egito, na Líbia e no Iêmen —, e a ameaçar a estabilidade de outros. À medida que lutas populares continuaram por grande parte da região, analistas começaram a reavaliar antigas suposições sobre a durabilidade e adaptabilidade do autoritarismo no mundo árabe.⁷

Desde aqueles tempos áureos quase três anos atrás, no entanto, os limites da política de massa se tornaram mais claros. As elites dominantes de Marrocos a Bahrein aprenderam a conter demandas populares, reafirmar o controle sobre sociedades impacientes e recalibrar fórmulas de dominação para limitar o potencial revolucionário de movimentos de protesto.⁸ A atenção, portanto, está se voltando novamente para as dinâmicas da governança autoritária e para as estratégias das quais os autocratas e militares árabes lançaram mão para se preservar no poder. Como demonstra o golpe de julho de 2013 no Egito, essas adaptações foram em grande parte autoritárias, e frequentemente são tanto repressivas quanto excludentes. Contudo, elas não seguem um

modelo uniforme. Suas formas variaram de estratégias de acomodação contida, como visto na Jordânia, Kuwait e Marrocos, às abordagens mais coercitivas da Argélia, Egito, Arábia Saudita e Bahrein. Apesar dessa variação, todas essas experiências servem de estudo de caso da capacidade recombinante de regimes autoritários, das dinâmicas do aprendizado autoritário, e das condições sob as quais tal aprendizado contribui para a sobrevivência do regime.

Por último, ainda que a Síria represente um caso extremo, ela não é um ponto fora da curva em relação à violência que marcou a resposta do regime de Assad à ascensão da política de massa. A brutalidade das táticas do regime o situa no final do espectro de reações a protestos antirregime. Essas táticas refletem a distinta composição social da Síria, a composição institucional e a orientação política com um líder da “frente de resistência” a Israel. Nos detalhes, portanto, as adaptações que estão dando nova forma ao autoritarismo da Síria podem não ser generalizáveis a regimes que governam sociedades e sistemas políticos com configuração distinta. Ainda assim, versões mais brandas das táticas coercitivas do regime de Assad podem ser vistas nas ruas tanto de Bahrein quanto do Egito, reforçando os *insights* do caso Sírio sobre como autocratas árabes reagirão à medida que as dinâmicas das políticas de massa continuam a se desdobrar no Oriente Médio.

As adaptações do regime de Assad têm sua origem nos primeiros meses do levante sírio, em março de 2011, se não antes. O acadêmico sírio Hassan Abbas diz que em fevereiro de 2011 o presidente Bashar al-Assad “formou um comitê especial”, que concluiu que os regimes da Tunísia e do Egito fracassaram porque não reprimiram imediatamente os protestos.⁹ Então, tão logo o primeiro grande protesto irrompeu na cidade sulista de Deraa, em 18 de março de 2011, o regime de Assad começou a atacar.¹⁰ No momento em que mais manifestantes pegaram em armas para se defender, o regime escalou sua violência para o nível de uma ofensiva militar de larga escala, envolvendo unidades blindadas e artilharia pesada contra grandes centros urbanos.

Ele também se mobilizou para rotular um movimento de protesto pacífico e inclusivo como uma campanha terrorista conduzida por extremistas islâmicos. Protestos pacíficos continuaram em boa parte do país em 2012, mas o levante gradualmente se transformou em uma guerra civil cada vez mais sectária.

As respostas do regime a esses acontecimentos incluíram um conjunto de adaptações institucionais internas e mudanças de políticas. Também incluíram modificações à administração das relações regionais e internacionais face ao aprofundamento do isolamento internacional e da imposição de uma densa teia de sanções econômicas e diplomáticas. Internamente, o regime de Assad promoveu uma mobilização sectária e excludente para reforçar a solidariedade defensiva da principal base social do regime na comunidade alauíta e minoridades não muçulmanas — beneficiando-se de (mas também contribuindo para) tendências mais amplas de polarização sectária regional. Ele reconfigurou o setor de segurança — incluindo as Forças Armadas, redes criminosas paramilitares e o aparato de inteligência e segurança — para confrontar novas formas de resistência (em particular, as táticas de guerrilha descentralizadas de insurgentes armados), para as quais o setor de segurança estava despreparado e mal treinado.

Autoridades do regime reafirmaram o papel do Estado como um agente de redistribuição e provedor de segurança econômica — a despeito da completa destruição da economia e infraestrutura do país. Autoridades agora culpam as limitadas reformas econômicas conduzidas pelo economista e antigo vice primeiro ministro Abdullah Dardari como a causa dos problemas que levaram os cidadãos a se rebelar. O regime também continuou a fazer uso da Internet controlada pelo Estado e da infraestrutura de telecomunicações para impedir a comunicação entre os opositores do regime, identificar e perseguir apoiadores da oposição e disseminar narrativas pró-regime. Nos níveis regional e internacional, o regime de Assad explorou sua aliança estratégica com o Irã e o Hezbollah tanto em troca de assistência direta militar e

financeira quanto de experiência e treinamento em modos específicos de repressão, incluindo guerrilha urbana e cibernética, nas quais seu próprio setor de segurança não possuía experiência.

Promovendo Relacionamentos Estratégicos

O regime também explorou seus relacionamentos estratégicos e diplomáticos com a Rússia, a China e outros regimes autoritários. Estes dão ao regime fontes diretas de apoio militar e financeiro, bem como um conjunto de defensores que agem a seu favor dentro das instituições internacionais — um papel que nem o Irã nem o Hezbollah são capazes de desempenhar. Um dos efeitos é o de proteger o regime de Assad contra as sanções apoiadas pela ONU, que poderiam de alguma forma ser um obstáculo para a assistência que tem sido dada por seus principais aliados autoritários.

Essas relações, especialmente as ligações do regime com o Irã e o Hezbollah, têm implicações não apenas para a sobrevivência do regime de Assad, mas para a forma de um eventual arranjo pós-conflito. Em primeiro lugar, o Irã, com o apoio da Rússia, busca um papel ativo para si caso ocorram as negociações para o fim da guerra civil na Síria. Apesar de os Estados Unidos e seus aliados europeus atualmente se oporem a tal papel, eles reconhecem que, para que um arranjo negociado seja estável, precisarão levar em consideração os interesses do Irã, reduzindo as perspectivas de uma eventual transição para a democracia. Em segundo lugar, e talvez mais importante, à medida que o regime de Assad aprofunda sua dependência de aliados autoritários e fica cada vez mais isolado, tanto das democracias quanto de organizações internacionais ocupadas por democracias, torna-se ainda mais dependente de relacionamentos que diminuem as perspectivas de moderação do regime por algum dos meios identificados por Steven Levitsky e Lucan Way (“linkage” e “leverage”) ou por outras formas de condicionalidade.¹¹

Essas adaptações podem ser vistas como extensões de antigas estratégias de atualização do regime autoritário, mas com um núcleo

mais compacto, militarizado, sectário, excludente e repressivo.¹² Não era certo que o regime de Assad pudesse conseguir realizar essas mudanças. Por muitos anos, os críticos do regime o descreveram como pouco mais do que uma máfia inepta, às vezes comparando Bashar al-Assad ao personagem ficcional Fredo Corleone. Já em meados de 2012, a sobrevivência do regime parecia bastante improvável. As forças de oposição haviam avançado bastante, conquistando a maior parte dos subúrbios de Damasco, e muitos observadores previam o colapso iminente do regime.

Máfias, no entanto, não são soberanas. Não controlam forças armadas. Não possuem vastas instituições e recursos estatais à sua disposição. Enquanto seus apoiadores se atritavam, o regime de Assad recalibrava suas táticas militares e reconfigurava seu aparato de segurança. Com uma capacidade de aprendizado que surpreendeu seus detratores, o regime integrou leis milícias *shabiha* (a palavra significa “fantasma” ou “assassino”) — incluindo uma ampla gama de criminosos armados e elementos informais — a um grupo paramilitar formal, a Força de Defesa Nacional (FDN), sob controle direto do regime. Desde meados de 2012, centenas (talvez milhares) de membros da FDN passaram por treinamento de combate no Irã, uma forma direta de transferência de conhecimento autoritário. Após deserções entre oficiais e praças sunitas, foram adotados novos métodos de monitoramento e controle dos movimentos dos soldados. Especialistas iranianos e do Hezbollah vieram para ensinar aos comandantes locais detalhes sobre controle de multidão, guerrilha urbana e táticas de insurgência.

Explorando seu monopólio do poder aéreo, o regime semeou caos e instabilidade em áreas dominadas pela oposição, expulsando milhões de sírios de suas casas, erodindo o moral popular e o apoio à oposição, e impedindo a estabilização ou a reconstrução nas áreas controladas pela oposição. A mídia oficial rotineiramente destacava o papel proeminente de militantes islâmicos associados com a al-Qaeda nos quadros da oposição, para reforçar a narrativa de um “levante de

terroristas sunitas” e alardear o compromisso do regime com a proteção das minorias e o secularismo (apesar de sua dependência do Irã e do Hezbollah) para unir sua base. O regime também reestruturou suas principais instituições, incluindo o Partido Baath, para aumentar a coesão e garantir a fidelidade dos oficiais superiores ao presidente Assad e sua família.

Em meados de 2013, esse amálgama de adaptações *ad hoc* permitiu que o regime reivindicasse autoridade sobre a maior parte da “espinha” urbana do país, de Homs ao norte a Damasco ao sul. As adaptações solidificaram o apoio da base social do regime, preveniu que seu núcleo se rompesse e interrompeu tentativas de retornar a vida ao normal em áreas fora do controle do regime. O regime agora domina a estrategicamente importante costa mediterrânea e todas as maiores cidades com exceção de Alepo. Garantiu acesso a partes do Líbano e do mar controladas pelo Hezbollah. Com a exceção parcial da parte central de Damasco, essa zona sofreu muita destruição, paralisia econômica e grandes deslocamentos populacionais. Estatísticas precisas não estão disponíveis, mas é seguro dizer que Homs agora possui muito menos sunitas, enquanto Damasco, Tartus, Lataquia, Hama e outras áreas sob controle do regime receberam grandes influxos de deslocamentos internos — talvez chegando aos milhões —, incluindo cristãos, alauítas e sunitas fugindo da instabilidade e da violência dos territórios ocupados pelos insurgentes.

Nas décadas anteriores à guerra, a população síria de 22 milhões — 65 a 70% da qual árabe sunita, 10 a 12% formada por curdos sunitas, 10 a 12% de alauítas e 10 a 12% de drusos, cristãos e outras minorias não sunitas —, havia se tornado cada vez mais dispersa pelo país, encolhendo as áreas habitadas quase exclusivamente por uma ou outra comunidade. Centros urbanos se tornaram mais cosmopolitas, beneficiando-se de um fluxo de alauítas e curdos e de processos migratórios urbanos à medida que a economia síria se modernizava. O vasto deslocamento populacional causado pela guerra está produzindo mu-

danças fundamentais nessas tendências. Ele aumentou a segregação sectária mesmo dentro de cidades com maior diversidade em números absolutos, devido ao deslocamento interno. Também levou a uma limpeza sectária parcial nas áreas rurais, destruindo antigas relações de tolerância intersectária entre vilarejos de sunitas e de minorias em áreas afetadas pelo conflito.

Ainda não se sabe se as mudanças do regime serão suficientes para garantir sua sobrevivência. Também é incerto se as adaptações feitas para derrotar a insurreição popular irão perdurar após o fim do conflito. Não há razão para imaginar que o regime não vai evoluir ainda mais à medida que mudam as condições a seu redor. Ao contrário de noções de que a guerra civil faz da política uma tábula rasa, a evidência disponível sugere que Bashar al-Assad e seu regime estão determinados a permanecerem no centro de qualquer ordem política pós-guerra, quer ela aconteça via derrota militar de seus adversários quer via negociações acompanhadas pela comunidade internacional. Mesmo com o conflito afetando todo o país, e com mais da metade do território sírio fora do controle do regime, Bashar al-Assad sinalizou sua intenção de disputar a reeleição quando seu mandato como presidente terminar em 2014 — potencialmente impondo um verniz macabro de falsa legitimidade democrática a um regime que a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos condenou por diversas vezes por graves e sistemáticas violações dos direitos humanos, atrocidades contra seu próprio povo, e crimes contra a humanidade.

Explicando as Adaptações Autoritárias

Os autoritarismos sobreviventes por todo o Oriente Médio se adaptaram aos desafios impostos pelas revoltas árabes. Ainda assim, a forma assumida por tais adaptações é um produto de recursos específicos domésticos e externos, que definem um certo “conjunto de oportunidades” de um regime. Há um forte componente de dependência histórica nas escolhas adaptativas dos regimes: crises existenciais não têm sido

momentos de inovação criativa entre os autoritarismos sobreviventes no mundo árabe. Em vez disso, adaptações tenderam a ampliar os atributos existentes dos regimes, à medida que os governantes adotavam estratégias que haviam se mostrado efetivas no passado.

No caso sírio, três desses recursos têm sido particularmente importantes. O primeiro tem a ver com os padrões de recrutamento da elite e como eles fortaleceram a coesão de instituições formais, particularmente com a extensão da ocupação de posições importantes nas forças armadas e no aparato de segurança com alauítas leais ao regime. Para Eva Bellin, isso faz da Síria o exemplo por excelência de um aparato coercitivo organizado ao longo de linhas patrimonialistas, que tem mais a perder com a reforma que seus vizinhos, e mais disposto a usar meios coercitivos para reprimir reformistas.¹³

Patrimonialismo, entretanto, é um diagnóstico de amplo espectro. Ele não explica por si só a coesão do corpo de oficiais sírios e sua contínua lealdade ao regime. Contra a previsão de Bellin, mesmo mobilizações sociais persistentes e de larga escala não foram capazes de erodir a disposição do regime em reprimir. A escalada da violência produziu de fato rachaduras no exército. Dezenas de milhares de praças, além de mais de 50 generais não alauítas e outros oficiais superiores, desertaram para não terem que atirar em seus concidadãos.

Ainda assim, o núcleo se manteve. E o fez porque padrões de recrutamento nos postos superiores do exército e suas unidades de elite não tinham apenas caráter patrimonialista, mas também sectário e excludente. O recrutamento identitário foi explicitamente desenvolvido para fortalecer laços entre o regime e os oficiais superiores, para aumentar os custos de deserção, e para fazer da defesa do regime a principal prioridade do Exército. O resultado é um corpo de oficiais quase inteiramente alauíta, resolutamente leal aos Assad, disposto a fazer uso de qualquer tipo de arma (de bombas de fragmentação e mísseis balísticos a helicópteros de combate e, como se alegou, armas químicas), e que se fortaleceu contra tentativas de persuadir figuras-chave a

desertar. Padrões específicos de patrimonialismo, portanto, produzem formas distintas de coesão, e dão aos regimes uma ampla variedade organizacional, coercitiva e adaptativa.

Ao mesmo tempo, mesmo que a deserção dos militares possa ser fatal para um governante autoritário, sua coesão não é garantia de sobrevivência, especialmente quando a violência de um regime leva a uma mobilização social para além de protestos, chegando a uma insurgência armada. Ao longo de 2012, com deserções ocorrendo entre os praças, forças da oposição conquistando territórios, e unidades-chave pressionadas até a exaustão, não estava claro que a coesão do corpo de oficiais e as elites da segurança seriam capazes de prevenir a derubada do regime. Um segundo recurso desempenhou um papel fundamental para conter os avanços da oposição e a estabilizar o regime: redes informais de atores não estatais, baseadas em laços familiares, afinidades sectárias, ou simples arranjos mercenários, e cultivadas por elites do regime ao longo dos anos para garantir um leque de funções (por vezes ilegais) que pudessem ser conduzidas sem nenhum escrutínio formal ou *accountability*.

Antes do levante, membros dessas redes, geralmente descritos como *shabiha*, envolveram-se em atividades criminosas oficialmente autorizadas, serviram como defensores do regime, e usaram violência para proteger os privilégios e *status* das elites do regime. Quando os protestos começaram em março de 2011, o regime recrutou essas redes para brutalizar os manifestantes.¹⁴ À medida que a oposição se militarizava, essas redes criminosas eram gradualmente transformadas, primeiro em grupos paramilitares informais e descentralizados, e mais tarde em estruturas armadas mais formais, integradas ao aparato de segurança do regime. De composição quase exclusivamente alauíta, as forças *shabiha* são responsáveis por algumas das piores atrocidades da guerra civil. Elas servem de tropas de choque, defendem comunidades alauítas e de minorias contra ataques da oposição, aterrorizam e brutalizam comunidades sunitas, ajudam o regime a controlar unida-

des do exército e a evitar deserções, e lutam com as Forças Armadas em ofensivas contra áreas controladas pela oposição. Eles garantem a coesão e a lealdade que sustentam a capacidade do regime de reprimir muito mais efetivamente do que conseguiria com praças comuns. Se não fosse possível ao regime fazer uso e profissionalizar essas redes criminosas informais e sectárias, sua perspectiva de sobrevivência seria muito mais precária.

Um terceiro recurso crítico advém das alianças do regime de Assad com o Hezbollah e o Irã, e a capacidade militar adicional que ambos forneceram. O Hezbollah enviou milhares de combatentes para ajudar o regime em uma forte ofensiva contra grupos da oposição a oeste da Síria, ao longo da fronteira com o Líbano, em Homs, e nos subúrbios ao redor de Damasco. O Irã, por sua vez, supostamente enviou suas próprias forças de combate, assim como militares e especialistas em segurança, que produziram melhoras tangíveis na efetividade das unidades de combate do regime. Talvez mais importante, entretanto, tenha sido o esforço explícito para organizar a nova FDN nos moldes da iraniana Basij, uma “milícia voluntária popular” criada a pedido do aiatolá Khomeini durante a Guerra Irã-Iraque entre 1980 e 1988, que subsequentemente se tornou um componente central do aparato de segurança interna do Irã, e desempenhou um importante papel na supressão dos protestos do “Movimento Verde” após a eleição presidencial iraniana de 2009.

O aprendizado autoritário e a transferência de conhecimento produziram adaptações significativas na escala e na organização do aparato coercitivo do regime de Assad, ampliando sua capacidade de lutar contra uma insurgência armada popular. Também amplificaram as tendências já existentes no regime, dando um impulso aos sectários “linha dura” e institucionalizando práticas repressivas e excludentes dentro do que restou do Estado sírio. Por garantia, o regime alavancou seus relacionamentos estratégicos com o Irã, o Hezbollah e outros atores autoritários para propósitos que vão muito além do agravamento de

seu aparato coercitivo. O Irã forneceu ao regime bilhões de dólares na forma de empréstimos e contratos. A Rússia forneceu armas, dinheiro e cobertura diplomática, muitas vezes votando contra a imposição das sanções no Conselho de Segurança da ONU. A China seguiu a Rússia na ONU, embora, de maneira geral, tenha desempenhado um papel secundário a respeito da Síria até o momento. No entanto, a reconfiguração do aparato de segurança do regime de Assad e a consolidação do poder dentro das instituições organizadas de maneira excludente e sectária terão consequências para os tipos de arranjos políticos que emergirão, e são pouco favoráveis a uma perspectiva de transição democrática.

Outros elementos de adaptação do regime desde março de 2011 foram menos efetivos. Entre eles, a tentativa de se distanciar das reformas econômicas da década de 2000, para adotar um papel mais ativo do Estado sírio na gestão da economia arrasada pela guerra e extrair recursos e apoio das redes de negócio que ele ajudou a criar na década anterior. Durante a década de 2000, o regime de Assad enriqueceu a si e a novas coalizões de elites de negócios estatais e privadas ao explorar de maneira corrupta a liberalização econômica.¹⁵ Neste processo, marginalizou e alienou grandes segmentos da sociedade síria que haviam se beneficiado de suas posições dentro de instituições do Estado e do Partido Baath.¹⁶

Essas mudanças nos padrões de clientelismo e governança econômica visavam fortalecer a base econômica do regime, mas se mostraram problemáticas desde março de 2011. Por um lado, alimentaram as queixas econômicas e o ressentimento entre antigos beneficiários do regime, que provocaram protestos em massa em março de 2011. Por outro, aumentaram a dependência do regime nas redes de negócio cuja lealdade ao regime se mostrou menos durável à medida que se arrastava o conflito na Síria. Embora o regime continue a se beneficiar da lealdade de um conjunto (declinante) de parceiros do mundo dos negócios, o setor privado da Síria de maneira geral retirou seu suporte

financeiro e político, forçando o regime a se tornar cada vez mais predatório na extração dos recursos necessários. Em resposta, autoridades do governo retomaram uma retórica populista de épocas anteriores, mas com pouco impacto até o momento. Com a economia síria beirando o colapso, políticas sociais e econômicas tornaram-se pouco mais do que ferramentas na luta do regime pela sobrevivência. No entanto, sua recente crítica das reformas econômicas neoliberais como responsáveis pelas queixas que levaram os sírios às ruas apenas ecoou um tema bastante ouvido de governos árabes desde 2011, incluindo tanto autoritários sobreviventes quanto aqueles que passam por transições pós-autoritárias.

Respostas da Oposição à Adaptação do Regime

As transformações pelas quais passou o regime de Assad não estão ocorrendo no vácuo. Nem é a reconsolidação gradual e sangrenta do regime inteiramente um produto de suas próprias ações e intenções. Beneficiou-se de uma oposição bastante dividida, e ainda assim cada vez mais dominada por extremistas islâmicos. Entre esses últimos se incluem grupos terroristas afiliados com a al-Qaeda, tais como o Estado Islâmico do Iraque, o Levante (EIIL) e o Ahrar ash-Sham [Movimento de Libertação Islâmica], cuja visão do futuro da Síria é ainda mais sectária, repressiva e excludente do que a do próprio regime de Assad. A liderança da oposição que emergiu fora da Síria, incluindo a Coalizão Nacional Síria da Oposição e das Forças Revolucionárias (mais conhecidas como a Coalizão Nacional Síria ou CNS), e seu braço militar, o Conselho Militar Supremo (CMS), por diversas vezes afirmaram sua intenção de criar uma “democracia civil síria”.¹⁷ A Irmandade Muçulmana síria, que tem mais assentos na CNS do que qualquer outro partido ou movimento, em março de 2012 afirmou publicamente seu compromisso com “um Estado civil, democrático e republicano, com um sistema parlamentarista, no qual todas as pessoas são tratadas igualmente, independentemente de crença ou etnia”.¹⁸

À medida que a violência na Síria escalava, entretanto, a oposição externa, em grande medida, não foi capaz de estabelecer sua legitimidade, credibilidade, ou mesmo relevância entre os sírios vivendo sob a autoridade de grupos armados locais e estrangeiros. Um segmento significativo (ainda difícil de se mensurar) das minorias não sunitas da Síria e da população curda não achou o comprometimento da oposição externa com uma democracia civil e inclusiva suficientemente crível para persuadi-las a abandonar o regime de Assad e se juntar aos revoltosos.

Tal comprometimento é ainda menos evidente entre a liderança interna da oposição. O Exército Livre da Síria (ELS), uma rede altamente descentralizada e frouxamente coordenada de centenas de grupos armados, incluindo unidades locais de defesa civil, grupos de desertores do exército sírio e combatentes estrangeiros, foi formalmente estabelecida em julho de 2011 para defender protestos pacíficos dos ataques do regime. Em meados de 2013, havia chegado ao número de 80 mil combatentes, embora um terço dos batalhões identificados como parte do ELS operassem sob a liderança do CMS.¹⁹ A autoridade política nos territórios ocupados pela oposição tornou-se cada vez mais concentrada nas mãos daqueles que comandavam batalhões locais, os maiores e mais efetivos dos quais afiliados à Frente al-Nusra, ao Ahrar ash-Sham, à Liwa al-Mujahideen [Brigada de Combatentes] e a outros grupos salafistas que explicitamente rejeitam a democracia, abraçam a aderência a interpretações estritas da lei islâmica, foram eles mesmos acusados de atrocidades, e contribuíram para a intensificação das tensões sectárias dentro da oposição — uma tendência que o regime de Assad tem explorado avidamente.

O regime tem se beneficiado especialmente de confrontos violentos entre integrantes da oposição armada. Essas lutas opuseram batalhões moderados leais ao CMS a seus equivalentes salafistas, sírios a combatentes estrangeiros e, mais recentemente, salafistas árabes a forças curdas nas regiões “libertas” ao norte da Síria. A retórica nacio-

nalista árabe da oposição secular e as ideologias islâmicas dos principais grupos armados fortaleceram a ambivalência que os curdos sírios sentem a respeito de seu papel no levante e de seu futuro em uma Síria pós-Assad. Confrontos violentos entre forças curdas e batalhões salafistas reforçaram a inclinação entre os partidos políticos e movimentos curdos a explorar o levante em benefício de antigas demandas por maior autonomia curda.

Apesar de os curdos, além de outras minorias, serem ativos nos braços político e militar da oposição, líderes curdos frequentemente reclamam de sub-representação dentro das estruturas de oposição e preservam sua independência em relação à CNS. Por vezes, opositoristas árabes acusaram seus parceiros curdos de cooperar com o regime de Assad. Esses atritos serviram de distração para a oposição, enquanto o regime reforçava seu controle sobre áreas previamente libertadas. Esses atritos também aumentam a probabilidade de que a Síria termine fragmentada em três zonas de conflito: uma controlada pelo regime, uma pela oposição árabe, e uma terceira por forças curdas aliadas aos curdos do norte do Iraque e sudeste da Turquia.

A transformação da oposição síria desde 2011 tem sido impressionante. O que começou como um movimento pacífico de protesto clamando por mudanças democráticas e defendida por grupos armados moderados é agora um movimento profundamente militarizado e militantemente islâmico, minado por fissuras e atritos internos, privado de uma liderança política coerente e efetiva, e pressionado a dar resposta a um regime reconsolidado apoiado por um aparato de segurança fortemente coeso. Essas mudanças certamente contribuíram para o fôlego renovado do regime e seus apoiadores. As mudanças ajudam a validar a narrativa da “oposição terrorista” que o regime vem cultivando desde o início da revolta. Sustentam a solidariedade com o regime, evidente entre os alauítas e outras minorias, muitos dos quais estão ligados aos Assad mais por medo que por lealdade. Essas mudanças também foram efetivamente exploradas pela Rússia e Irã

ao justificarem seu apoio ao regime de Assad, e erodiram o apoio do Ocidente à oposição.

Ainda assim, o curso trilhado pela oposição não é inteiramente um produto de suas próprias intenções. O próprio regime de Assad ajudou a moldar esse caminho, recorrendo imediatamente e de maneira desproporcional à violência quando os protestos irromperam pela primeira vez em março de 2011, demonizando incansavelmente os manifestantes, semeando o medo entre a população por ele controlada, e criando desordem em áreas perdidas para a oposição. Nesse sentido, há efeitos claros e significativos da interação entre como o regime se adaptou aos desafios da política de massa — transformando manifestações pacíficas em uma insurgência armada — e as transformações vividas pela oposição. Extremismo, polarização e fragmentação são alvos muito mais fáceis para o regime do que manifestantes pacíficos buscando reformas constitucionais e econômicas. Sua manipulação cínica da oposição foi bem sucedida, mas a um preço terrível. O regime também fracassou em derrotar a insurgência, apesar dos esforços militares coordenados das forças de Assad, Hezbollah, Irã e Rússia. De fato, mesmo com o regime recuperando terreno ao longo da costa e em vilarejos próximos a Lataquia, ele continuou a perder terreno para as forças de oposição ao sul, em Aleppo, e nos arredores de Damasco.

Uma Perspectiva Sombria

O destino do regime de Assad permanece incerto. O aprendizado do regime e as adaptações às quais ele se submeteu desde 2011 podem não salvá-lo da derrota, e certamente (caso sobreviva) enfraqueceram sua capacidade de governar toda ou parte do que restou da Síria pré-guerra quando o conflito se encerrar. Ainda assim, algumas conclusões provisórias podem ser feitas sobre o futuro do autoritarismo na Síria, e talvez de maneira mais ampla, sobre as formas pelas quais o regime de Assad se reconfigurou desde a irrupção do levante sírio. Muito da experiência do regime de Assad é *sui generis*, impulsionada

pela escala da violência por ele desencadeada e pelos distintos recursos à sua disposição. Não obstante, as estratégias subjacentes revelam características visíveis em diferentes graus entre os autoritarismos sobreviventes do Oriente Médio, enquanto se esforçam para se adaptar ao renascimento da política de massa. Algumas dessas características oferecem uma razão para otimismo em relação às perspectivas democráticas da Síria — ou da região.

Em Bahrein, Jordânia e Arábia Saudita, governantes preocupados e desafiados voltaram-se para estratégias sectárias e excludentes de mobilização popular para arregimentar apoio ao regime em sociedades divididas. Regimes da região se reconfiguraram e fortaleceram seus poderes coercitivos para lidar com protestos em massa, levantes ou insurgências. As possibilidades de democratização, que nunca foram grandes desde o início, sofreram em meio às repercussões do fato de os dissidentes e manifestantes terem sido rotulados como uma ameaça à segurança da nação. A Síria apresenta um elemento adicional perturbador: um regime cuja base social foi fundida ao aparato de segurança; cidadãos comuns que agora se comportam como agentes de repressão do regime; relações entre o regime e a sociedade definidas em um nível perturbador pela participação compartilhada na repressão.

No caso sírio, esse estreitamento foi crítico para a sobrevivência do regime. Além disso, ele também aumentou a capacidade de um regime autoritário cada vez mais repressivo e sectário de definir arranjos políticos pós-conflitos (se de fato o regime de Assad sobreviver à guerra); deu aos aliados autoritários maior influência sobre os termos de um eventual acordo político; e diminuiu a influência que as democracias ocidentais poderiam exercer no sentido de mover a Síria em direção a uma ordem política pós-guerra mais democrática. A Síria representa um exemplo extremo dessas tendências, mas está longe de ser o único: as revoltas árabes aumentaram a interdependência dos autoritarismos sobreviventes em todo o Oriente Médio — aproximando os Estados-membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG enquanto

tentavam reprimir manifestações de massa que ameaçavam a família Khalifa em Bahrein, por exemplo, e também reforçando os laços entre o CCG e as monarquias reinantes na Jordânia e em Marrocos).

Os levantes de 2011 marcaram uma época de desafio sem precedentes aos regimes autoritários do Oriente Médio. A única região do mundo que não havia passado por nenhuma ruptura autoritária nem uma transição para a democracia viu-se atingida por uma onda de manifestações de massa que levou, em menos de um ano, à derrubada de quatro autocratas de longa data — homens que, somados, haviam se mantido no poder por 132 anos.

Não obstante, para manifestantes do restante do mundo árabe, incluindo a Síria, a resposta foi bastante diferente. O regime de Assad lançou todo o poder de seu aparato repressivo sobre as cabeças de manifestantes pacíficos, provocando reações que gradualmente levaram à guerra civil. O conflito acabou com a Síria que havia antes da guerra civil mas, ainda assim, não “aniquilou” o regime autoritário que levou a Síria à guerra. De maneira mais detalhada, a forma específica que as adaptações autoritárias tiveram no caso Sírio difere do que se viu nos outros países da região. As tendências amplificadas pela guerra civil não são únicas da Síria. Autoritarismos sobreviventes da região se moveram em direções similares àquelas evidenciadas pelo regime de Assad. Mesmo com as repercussões das revoltas árabes ainda sendo sentidas por todo o Oriente Médio, parece que o futuro do autoritarismo árabe, como aquele do próprio regime de Assad, será mais tenebroso, mais repressivo, mais sectário e ainda mais resistente à democratização do que foi no passado.

Notas

1. Fish, M. Steven; Kroenig, Matthew. “Diversity, Conflict and Democracy: Some Evidence from Eurasia and East Europe”. *Democratization*, v. 13, n. 5, December 2006, pp. 828–42; Fearon, James D.; Laitin, David D. “Ethnicity, Insurgency, and Civil War”. *American Political Science Review*, v. 97, n. 1, February 2003, pp. 75–90.

2. Fortna, Virginia Page; Huang, Reyko. “Democratization After Civil War: A Brush-Clearing Exercise”. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 4, December 2012, pp. 801–8.

3. “Dos 18 países que receberam missões de paz da ONU com um componente de construção de instituições entre 1988 e 2002, 13 (72%) foram classificados como sendo alguma forma de regime autoritário em 2003.” Call, Charles T.; Cook, Susan E. “On Democratization and Peacebuilding”. *Global Governance*, v. 9, n. 2, April–June 2003, pp. 233–4.

4. Walter, Barbara F. “Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace”. *Background Paper for the World Development Report*, 2011, World Bank, Washington, D.C., 13 de setembro de 2010; Collier, Paul *et al.* *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003.

5. Wantchekon, Leonard. “The Paradox of ‘Warlord’ Democracy: A Theoretical Investigation”. *American Political Science Review*, v. 98, n. 1, February 2004, p. 18.

6. Heydemann, Steven; Leenders, Reinoud (Eds.). *Middle East Authoritarianisms: Governance, Contestation, and Regime Resilience in Syria and Iran*. Stanford, CA (EUA): Stanford University Press, 2013.

7. Laipson, Ellen *et al.* *Seismic Shift: Understanding Change in the Middle East*. Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2011. Ver também Bellin, Eva. “Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Lessons from the Arab Spring”. *Comparative Politics*, 44, n. 2, January 2012, pp. 127–49.

8. Heydemann, Steven; Leenders, Reinoud. “Authoritarian Learning and Authoritarian Resilience: Regime Responses to the ‘Arab Awakening’”. *Globalizations*, v. 8, n. 5, October 2011, pp. 647–53.

9. Abbas, Hassan. “The Dynamics of the Uprising in Syria”. Arab Reform Initiative, *Arab Reform Brief*, n. 51, October 2011.

10. Leenders, Reinoud; Heydemann, Steven. “Popular Mobilization in Syria: Opportunity and Threat, and the Social Networks of the Early Risers”. *Mediterranean Politics*, v. 17, n. 2, July 2012, pp. 139–59.

11. Levitsky, Steven; Way, Lucan A. “International Linkage and Democratization”. *Journal of Democracy*, v. 16, n. 3, July 2005, pp. 20–34.

12. Heydemann, Steven. “Upgrading Authoritarianism in the Arab World”. Saban Center for Middle East Policy, *Analysis Paper No. 13*, Brookings Institution, Washington, D.C., 2007, p. 23.
13. Comparar com Bellin, Eva. Op. cit., p. 129.
14. Ahram, Ariel. *Proxy Warriors: The Rise and Fall of State-Sponsored Militias*. Stanford, CA (EUA): Stanford University Press, 2011.
15. Haddad, Bassam. *Business Networks in Syria: The Political Economy of Authoritarian Resilience*. Stanford, CA (EUA): Stanford University Press, 2012.
16. Donati, Caroline. “The Economics of Authoritarian Upgrading in Syria: Liberalization and the Reconfiguration of Economic Networks”. In: Heydemann, Steven; Leenders, Reinoud (Eds.). *Middle East Authoritarianisms: Governance, Contestation, and Regime Resilience in Syria and Iran*. Stanford, CA (EUA): Stanford University Press, 2013, pp. 35–60.
17. Ver o website da CNS: <http://www.etilaf.org/en/about-us/principles.html>.
18. A afirmação pode ser encontrada, em árabe, no website da Irmandade Muçulmana síria: <http://www.ikhwansyria.com>. Ver também um resumo em inglês em: <http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=29851>.
19. Lund, Aron. “The Free Syrian Army Doesn’t Exist”. *Syria Comment* (blog), 16 de março de 2013. Disponível em: <http://www.joshualandis.com/blog/the-free-syrian-army-doesnt-exist>. Ver também a análise conduzida pelo Syria Project [Projeto Síria] do Institute for the Study of War [Instituto para o Estudo da Guerra] em: <http://www.understandingwar.org/project/syria-project>.

Dossiê Países Pós-Comunistas

MITOS E REALIDADES DA SOCIEDADE CIVIL PÓS-COMUNISTA(*)

Grzegorz Ekiert e Jan Kubik

Grzegorz Ekiert é professor de governo da Universidade Harvard, diretor do Minda de Gunzburg Center for European Studies [Centro de Estudos Europeus Minda de Gunzburg] e membro sênior da Harvard Academy for International and Area Studies [Academia de Harvard de Estudos Internacionais e Regionais].

Jan Kubik é professor e chefe do Departamento de Ciência Política da Universidade Rutgers.

Entre as mudanças que varreram o Leste Europeu desde 1989, aquelas envolvendo a sociedade civil talvez sejam as menos compreendidas. O senso comum é o de que o comunismo aniquilou as sociedades civis e mercados tradicionais, deixando-os impotentes para apoiar a ascensão da democracia ou impedir retrocessos autoritários. A teoria diz que reformas de cima para baixo apoiadas por poderosos atores internacionais foram as grandes responsáveis pela democratização, enquanto a sociedade civil permaneceu em um canto, enfraquecida.¹

*Publicado originalmente como “*Myths and Realities of Civil Society*”, *Journal of Democracy*, Volume 25, Número 1, Janeiro de 2014 © 2014 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

A “prova” de que as comunidades pós-comunistas são uniformemente fracas e inúteis vem sobretudo da *World Values Survey* e pesquisas atitudinais similares em países europeus. Esse viés em favor de pesquisas transnacionais é surpreendente, já que há um substancial corpo de evidências — incluindo pesquisas nacionais sobre voluntariado e participação em organizações da sociedade civil, registros de organizações, análises de especialistas, análises dos eventos de protesto e estudos de caso — que lança luz sobre a sociedade civil do Leste Europeu e nos permite avaliar sua condição e atividades pela região com precisão maior do que pesquisas atitudinais transnacionais isoladas.²

Em países pós-comunistas, as sociedades civis não foram construídas do zero. Apesar de os países do Leste Europeu não terem herdado do comunismo uma sociedade civil propriamente dita, herdaram uma ampla e solidamente institucionalizada esfera associativa. Isso incluiu poderosos sindicatos e associações de classe, igrejas e organizações representando vários grupos de interesse, incluindo jovens, fazendeiros, consumidores, mulheres e ambientalistas. Também havia clubes desportivos, bem como de lazer, culturais e organizações afins. A quantidade de membros era grande, assim como os recursos. Associações oficiais ostentavam escritórios nas capitais, bem como filiais regionais, e associações empregavam profissionais altamente capacitados.

A vida associativa sob Estados socialistas era seguramente politizada, burocrática, centralizada e abrangente — era usada para ajudar a colocar o “total” em “totalitarismo” —, mas também reconhecia e institucionalizava uma diversidade de interesses. Depois dos anos 1960, as organizações de massa dos países mais pragmáticos e reformistas, como Hungria e Polônia, tornaram-se menos ideológicas, e começaram a agir como “grupos de interesse”, fazendo *lobby* junto ao partido-Estado em busca de vantagens econômicas. Nas ortodoxas e comunistas Tchecoslováquia e Alemanha Oriental ou nos regimes quase totalitários da Romênia e da Albânia, em contrapartida, essas or-

ganizações ainda serviam quase exclusivamente de “correias de transmissão” do regime. Por baixo das formas institucionais características do comunismo, cada país era diferente, o que ajuda a explicar a ampla variedade de sociedades civis pós-1989 na região.

Na Polônia pós-1956, por exemplo, a diversidade e o pluralismo das associações aumentaram gradualmente, embora sempre dentro dos limites definidos pelo Estado comunista. Uma série de crises políticas levou à mobilização de trabalhadores, estudantes, intelectuais, camponeses e católicos, culminando no surgimento, em 1980, do amplo movimento Solidariedade. Isso levou à expansão da capacidade organizacional para além das organizações controladas pelo Estado. À medida que a Polônia começou a se afastar do comunismo, portanto, podia se vangloriar por ter um cenário associativo mais plural, que não era composto apenas por organizações de massa centralizadas. Algumas tradições da sociedade civil pré-comunista e mesmo organizações (sobretudo as de lazer, educação e cultura) sobreviveram sob o comunismo, especialmente no nível local. Serviram de portadoras semioficiais de tradições locais, oferecendo um espaço público minimamente protegido da interferência política direta. Além disso, a poderosa Igreja Católica Apostólica Romana da Polônia garantiu considerável autonomia e apoiava vários movimentos e organizações. É por este motivo que, em meados dos anos 1980, a Polônia possuía uma sociedade civil “incompleta”, com estruturas organizacionais relativamente densas, tanto formais quanto informais, em vários níveis e áreas de atuação. A incompletude fluía a partir da falta de autonomia e de espaço público legalmente delineado, protegida por direitos e liberdades exequíveis. Os países bálticos, a Tchecoslováquia, a Hungria e a Eslovênia possuíam setores dissidentes menores (ocupados por grupos políticos, religiosos e culturais) convivendo ao lado de associações formais controladas pelos comunistas.

Após 1989, muitas associações que estiveram sob controle comunista se reformaram à luz das novas condições democráticas. Muitas

perderam membros e recursos, dividiram-se em grupos menores, e mudaram seus nomes, líderes e agendas. Ainda assim, muitas sobreviveram e mantiveram a maior parte dos recursos que possuíam antes de 1989.

A queda do comunismo (além de uma generosa ajuda internacional) desencadeou uma revolução organizacional na sociedade civil do Leste Europeu. Em meio à mobilização política em massa associada com a mudança de regime, diversos novos movimentos e organizações irromperam na arena pública. Alguns desapareceram rapidamente, mas outros permaneceram. Esses novos atores apareceram principalmente em setores proibidos durante o comunismo (como ONGs, instituições de caridades ou fundações), mas muitos entraram em setores existentes e começaram a competir diretamente com as organizações sobreviventes. Desde 1989, o número de organizações da sociedade civil cresceu rapidamente na região. Na Polônia, todo ano cerca de 4 mil ONGs e mil novas fundações são registradas.

Ainda assim, as diferenças entre as sociedades civis na região permanecem grandes. Países que passaram antes por transições bem sucedidas são, não por acaso, muito mais favoráveis à sociedade civil. Nos países pós-comunistas mais autoritários, em contrapartida, os números da revolução associativa ainda são baixos: a Bielorrússia possui menos de 2.500 ONGs registradas, enquanto o Uzbequistão possui 415 e o Turcomenistão, pouco mais de cem.³

Nesses países onde a sociedade civil floresceu, a modernização das normas legais foi fundamental. Nos anos 1990, todos os países do Leste Europeu reformularam suas leis sobre o direito de assembleia e de associação, bem como códigos tributários e financeiros, com o objetivo de dar espaço a uma sociedade civil ativa. Em países autoritários, em contrapartida, regras legais são usadas para restringir o espaço público e as ações de grupos da sociedade civil. O recente endurecimento dos procedimentos de registro e restrições ao financiamento internacional na Rússia é um exemplo claro disso.

Assim como as sociedades civis das democracias mais antigas da Europa, no Leste Europeu elas são densas, variadas e livres. As diferenças entre elas e o resto da Eurásia pós-comunista são impressionantes. Na Bielorrússia (comumente referida como a “última ditadura da Europa”), o setor associativo herdado é dominante, e organizar novos grupos é propositalmente difícil. Diferentemente das sociedades civis altamente institucionalizadas encontradas nas democracias consolidadas, os regimes autoritários e os híbridos geralmente possuem grupos da sociedade civil que operam como partes de um movimento social “dissidente” que entra em operação — como nas chamadas revoluções coloridas — quando os detentores do poder roubam uma eleição, violam normas legais ou tentam tornar a legislação existente mais autoritária.

Os processos paralelos de reforma (lentos em alguns países, mais rápidos em outros) dentro da esfera associativa herdada e a ascensão de novas organizações e setores fora dela deram à região sociedades civis “recombinadas”. Estas variavam de país para país, de acordo com a forma e ritmo assumidos pela democracia em cada um, sem falar dos incentivos institucionais específicos e das tradições históricas. É equivocada a afirmação de que as sociedades civis pós-comunistas tenham sido criadas do zero em todas as suas dimensões.

Uma ou Várias?

Já em 1999, Jacques Rupnik observou que “a palavra ‘pós-comunismo’ perdeu sua relevância. O fato de que Hungria e Albânia, ou República Tcheca e Bielorrússia, ou Polônia e Cazaquistão compartilharam um passado comunista explica muito pouco sobre os caminhos tomados por cada país desde então.”²⁴ Essa observação se aplica também às sociedades civis pós-comunistas. Elas diferem de país para país dependendo de como as autoridades comunistas costumavam tratar a esfera associativa, quanta energia foi dispendida na construção de novas organizações após a queda do regime, quanto variam as tradi-

ções históricas, e como se alinham as condições políticas. Sociedades civis pós-comunistas variam de assertivas e robustas a anêmicas e rigidamente controladas pelo Estado — certamente não são todas iguais.

Avaliações de especialistas apoiam esse quadro de impressionante variedade na região pós-comunista. Os Indicadores de Governança do Banco Mundial mostram que os novos membros da União Europeia — especialmente Estônia, Polônia e Eslovênia — não estão abaixo do padrão da Europa Ocidental no que se refere à composição organizacional da sociedade civil e seu papel em dar voz aos cidadãos e responsabilizar governos por suas ações, estando inclusive à frente de países como Grécia e Itália.⁵ O relatório de 2012 da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) sobre a sustentabilidade das organizações da sociedade civil deu boa nota aos membros ex-comunistas da União Europeia, com Estônia, Polônia e a República Tcheca figurando no topo da lista. Os países da Eurásia (Rússia e os outros países ex-soviéticos fora dos países bálticos e da Ásia Central) ficaram atrás, com as cinco repúblicas pós-soviéticas da Ásia Central nas últimas posições.⁶ De maneira similar, o estudo *Nations in Transit 2013* [Nações em Transformação 2013] da Freedom House (que avalia a força da sociedade civil numa escala de 1 a 7, sendo 1 a mais forte) deu aos novos membros da União Europeia uma nota média de 3,04. Para os países da Eurásia a nota média foi de 5,28, com Turcomenistão e Uzbequistão dividindo o privilégio dúbio de ter tirado a pior nota possível (7).

Em suma, uma comparação sistemática das sociedades civis pós-comunistas realmente existentes mostra diferentes padrões de transformação, caminhos divergentes de expansão organizacional, influência desigual sobre a formulação de políticas públicas e crescentes disparidades intrarregionais.

Essas sociedades civis se diferenciam umas das outras em pelo menos três dimensões cruciais. A primeira tem a ver com a “constituição do espaço público”. O fator isolado mais importante para determinar

como o espaço público de um dado país é constituído é o tipo de relacionamento que a sociedade civil tem com o Estado (o que inclui o grau de acesso que as organizações da sociedade têm ao processo de formulação de políticas públicas). O Estado e suas agências definem o espaço público ao formular leis, ao construir (ou não) instituições, ao proteger (ou desrespeitar) direitos e liberdades e ao implementar políticas que resultem em empoderamento ou constrangimento de organizações da sociedade civil. Das ações ou inações dos Estados, portanto, dependem a saúde, a composição e a capacidade da sociedade civil. Estados variam ao longo do espaço pós-comunista, e, portanto, também as sociedades civis.

Apesar de nenhum Estado pós-comunista buscar banir *todas* as atividades de grupos autônomos da sociedade civil, Bielorrússia, Turcomenistão e Uzbequistão chegam perto disso. Assim como ocorria na região do Leste Europeu durante as décadas comunistas de 1970 e 1980, a sociedade civil sofre dura repressão. Na medida em que essa repressão existe, tende a ser incompleta e “dissidente” por natureza — novamente, muito similar ao que se observaria na Tchecoslováquia, Hungria e Polônia antes de 1989.

Em outro conjunto de países pós-comunistas menos autoritários, a sociedade civil é tratada de maneira menos severa, mas precisa lidar com uma porção de restrições. Algumas organizações, especialmente as novas ONGs, são marginalizadas. Outras (geralmente de *pedigree* comunista) recebem favores, incluindo verba pública. A norma é um misto de corporativismo estatal e um regime de limites arbitrários aos procedimentos de registro, financiamento, tipos de atividade permitidos e contatos internacionais. Na Rússia, para dar um exemplo proeminente, tais restrições tornaram-se mais rigorosas à medida que grupos da sociedade civil irritavam o regime de Putin, ao organizar movimentos de protesto nos últimos anos.

Em um terceiro conjunto de países do Leste Europeu — os novos membros da União Europeia —, o império da lei protege a sociedade

civil, cujas organizações são livres para receber ajuda externa e apoio tanto de seu próprio governo quanto fundos da União Europeia. Aqui, é possível observar um quadro que não difere essencialmente daquele observado nas democracias liberais consolidadas da Europa Ocidental. Além disso, nos novos Estados-membros as organizações da sociedade civil frequentemente assumem papéis formais na formulação de políticas públicas e governança, especialmente no nível local. Elas também fazem *lobby* e travam disputas jurídicas, embora sua efetividade raramente se compare à de suas congêneres da Europa Ocidental.⁷

Formas de Organização

Embora leis e instituições — as primeiras para garantir (ou ameaçar) direitos e liberdades e a última para fornecer (ou negar) um ambiente previsível e amigável — expliquem por que algumas sociedades civis florescem mais plenamente que outras no Leste Europeu, diferenças nas formas de organização da sociedade civil e nos níveis de institucionalização também devem ser consideradas. Todos os países do Leste Europeu começaram suas respectivas transições do comunismo com espaços associativos baseados em sindicatos e organizações profissionais centralizados e controlados pelo Estado. Como notado anteriormente, o ponto crucial das mudanças pós-1989 foi a transformação desse velho setor associativo *combinada com* a emergência de um setor não governamental diversificado e de organizações sociais proibidas pelo velho regime, incluindo movimentos religiosos e nacionalistas. O ritmo e a extensão da mudança variaram entre os países da região, tendo o corporativismo estatal definido rapidamente em alguns países enquanto permanecia influente em outros.

Uma parte fundamental do processo foi o declínio dos sindicatos. Em países pós-comunistas, sindicatos viram o número de membros cair ainda mais rapidamente que nos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos. A principal causa desse desfecho na região do Leste Europeu é particular do sistema: o socialismo de Estado tornou

a filiação aos sindicatos automática (estes serviam como ferramentas de controle dos trabalhadores e como canais para a distribuição de benefícios em espécie). Em uma ruptura com o passado, Estados pós-comunistas voltaram-se para o capitalismo, e muitos procuraram se afastar de abordagens corporativistas (ou seja, dependência do sindicato) de representação de interesses.

Ainda assim, os sindicatos não desapareceram do Leste Europeu, nem morreu o corporativismo. Na verdade, após o encolhimento dos sindicatos artificialmente inchados durante o período comunista, a parcela dos trabalhadores atualmente sindicalizada não difere muito da média europeia.⁸ Os sindicatos agora obtêm sua influência política não das filiações em massa, mas de uma organização efetiva, de ligações tradicionais com o Estado, e de laços com partidos políticos. Sindicatos na Polônia (o país menos sindicalizado do Leste Europeu) são pequenos e divididos, mas têm voz na oposição a várias mudanças nas políticas de bem estar ou trabalhistas. Em outros países, a efetividade política dos sindicatos varia, e nem sempre depende da taxa de filiação. Novamente, a linha divisória mais significativa dentro do mundo pós-comunista encontra-se entre os novos membros da União Europeia vindos do Leste Europeu e a maioria dos Estados ex-soviéticos, ainda que os sindicatos na Rússia possam ser mais efetivos do que geralmente se supõe.⁹

Em suma, há dois padrões gerais nas relações entre as sociedades civis e os Estados nas quais elas residem: pluralista e corporativista. A distribuição desses padrões na região não é uma questão de geografia política: as relações Estado–sociedade civil na Polônia são sobretudo pluralistas, enquanto na Hungria e na Eslovênia são em larga medida corporativistas. Mais à leste, o corporativismo prevalece. O fato de o país ser corporativista ou pluralista irá lentamente determinar a velocidade com a qual as organizações se desenvolvem, os tipos de organizações que serão privilegiados, e a forma (bem como a intensidade) do espírito combativo da sociedade civil.

Outra fonte de diferenciação entre as sociedades civis pós-comunistas é o nível de institucionalização. A sociedade civil sob um regime autoritário normalmente contará com uma proporção maior de grupos que são de natureza informal. Sob tal regime, movimentos sociais e mobilizações populares esporádicas serão a forma mais importante que a sociedade civil assumirá. Nas democracias pós-comunistas, em contrapartida, há uma predominância das organizações formais (ONGs, sindicatos, grupos profissionais). Além disso, muitas sociedades civis pós-comunistas, em particular nos novos Estados-membros da União Europeia, são descentralizadas tanto organizacionalmente quanto na maneira pela qual elas operam. Apesar de tal descentralização ser mais uma característica geral das sociedades civis contemporâneas que uma característica específica do pós-comunismo, ela de fato diferencia o Leste Europeu atual do padrão histórico observável no desenvolvimento das sociedades civis da Europa Ocidental.

Em mais uma dimensão, políticas identitárias penetram as sociedades civis pós-comunistas de maneira não uniforme. Em países com divisões étnicas e religiosas, questões de identidade coletiva costumam ser evidentes. Grupos com agendas sectárias ou nacionalistas serão mais proeminentes, e pode haver conflitos notórios entre eles. Assim como na distribuição das taxas de sindicalização, a distribuição dos conflitos identitários não segue divisões sub-regionais.

Como sugerido anteriormente, não há um único modelo de sociedade civil pós-comunista. Em vez disso, vemos uma diversidade de sociedades civis pela região, e também ao longo do tempo. Muitos fatores exercem influência, mas o principal é o tipo de regime político. A paisagem atual na autoritária Bielorrússia, por exemplo, é muito similar à de sua fase comunista pós-totalitária: há um setor oficial de sindicatos trabalhistas controlados pelo Estado e outras organizações de massa, e há uma sociedade civil dissidente lutando contra o regime não democrático. Entre os membros mais novos da União Europeia, a sociedade civil é diversa e vibrante, e se parece com a sociedade civil

dos membros mais antigos da União Europeia, ainda que com menos centralização e mais informalidade.¹⁰

Apesar de as atividades da sociedade civil serem frequentemente estruturadas de maneira diferente de como são no Ocidente e poderem passar despercebidas por alguns observadores ocidentais, é equivocado afirmar que as sociedades civis pós-comunistas do Leste Europeu sejam passivas e organizacionalmente anêmicas.¹¹

Padrões de Comportamento

Para se entender o papel da sociedade civil em dado país, análises de opinião pública ou voluntarismo devem dar lugar a estudos de ações politicamente relevantes, como *lobby* e protestos. Em vez de medir a “força” da sociedade civil contando o número de organizações per capita ou registrando o que as pessoas dizem em resposta a pesquisas de opinião, precisamos medir como e quão frequentemente a sociedade civil se envolve na vida política e pública. Também precisamos olhar para as ligações entre grupos da sociedade civil e outros atores do sistema político, nos perguntando quão efetivas são essas ligações. Focar na política combativa é uma maneira de fazê-lo. Em alguns países, grupos estão mais preparados para confrontar autoridades e usar formas combativas de ação para perseguir seus interesses. Em outros, a cooperação entre o Estado e a sociedade civil é extensa e frequentemente institucionalizada, enquanto que o nível de combatividade política da sociedade civil é menor. Instituições certamente desempenham um papel aqui, assim como o fazem a história e a tradição. Vistas desse ângulo, as sociedades civis podem ser classificadas como “combativas” ou “complacentes”. Durante a primeira década da transformação da Polônia, o país possuía uma sociedade civil combativa, enquanto a maior parte dos vizinhos do Leste Europeu e outros próximos a eles tinham menor nível de combatividade. Mais recentemente, essa tendência se inverteu, entretanto, tornando a Bulgária e a Hungria mais combativas que a Polônia.

O que faz com que uma sociedade civil vá de complacente para combativa e vice-versa? A resposta parece ser o tipo de regime (autoritário, semiautoritário ou democrático) somado a algumas características específicas do sistema político, como a estrutura e a natureza do sistema partidário. Nos lugares, onde os partidos funcionam bem de modo a agregar interesses e pressionar o governo, o papel político da sociedade civil será sobretudo complementar ao dos partidos. Onde o sistema partidário é instável, a sociedade civil tende a se tornar suplementar. A maioria das sociedades civis pós-comunistas enquadra-se no último tipo: partidos são instáveis e estão em declínio por todo o Leste Europeu (incluindo entre os novos membros da União Europeia), assim como no resto da Europa. Grupos da sociedade civil surgiram para preencher essa lacuna, defendendo políticas particulares em disputas combativas com o governo. Nas configurações autoritárias e semiautoritárias da Rússia, Ucrânia e Ásia Central, partidos não representam interesses a contento, e frequentemente se veem ofuscados por protestos periodicamente ativos e movimentos oposicionistas.

Envolvimento político não é algo estranho às sociedades civis do Leste Europeu, mas hoje suas intervenções raramente têm um caráter “antissistema”: alternativas claras à economia de mercado e à democracia política simplesmente inexistem. Em vez de serem “contra o sistema” e a favor de substituí-lo por alguma outra coisa, a sociedade civil se envolve no que chamamos de “reformismo combativo”.¹² Por cerca de uma década e meia após a queda do Muro de Berlim, as sociedades civis do Leste Europeu foram, em grande medida, liberais e moderadas, tanto em relação ao que demandavam quanto na maneira pela qual tentavam consegui-lo. Em regimes autoritários e semiautoritários, as ações civis “dissidentes” geralmente buscaram garantir liberdades políticas e expandir a esfera pública na qual cidadãos pudessem (de maneira segura) contestar seus governos. Em países democráticos, a maior parte das organizações da sociedade civil apoiou democracia liberal e mercados enquanto focava em melhor governança e representação.

Vários países da região, particularmente aqueles com regimes autocráticos ou democracia fraca, viveram ondas de mobilização política popular, desencadeadas por uma revolta contra políticos corruptos, fraude em procedimentos democráticos, administrações incompetentes e crescimento econômico pífio. A mais espetacular onda de protestos foi, sem dúvida, o conjunto das chamadas “revoluções coloridas”, que varreram a Sérvia, Geórgia, Ucrânia e Quirguistão entre 2000 e 2005. Na Rússia, mais recentemente, manifestantes desafiaram o regime de Putin em nome da “honra, decência, dignidade e consciência”.¹³

Desde 2006, o reformismo ancorado em um consenso neoliberal tem sido uma força declinante nos países do Leste Europeu. Partidos e movimentos distintamente populistas e, por vezes, aqueles que são radicalmente de direita se tornaram mais visíveis. Um número crescente de pessoas os tem procurado não apenas em busca de explicações ideológicas, mas de veículos organizacionais que possam transmitir o crescente descontentamento e frustração que muitos sentem em meio a escândalos de corrupção e um período prolongado de crise econômica global.

Essa guinada à direita está bem documentada.¹⁴ No entanto, vale a pena lembrar que o flerte com as ideologias populistas de direita é altamente desigual entre os países pós-comunistas da região. Bulgária, Hungria, Lituânia e Ucrânia têm o maior número de bolsões potenciais de apoio à extrema direita (em relação à população) de qualquer país da Europa. Estônia, Polônia e Eslovênia, em contrapartida, parecem ser mais moderados, com taxas de apoio à extrema direita menores até mesmo do que na Itália e em Portugal.¹⁵ Nosso trabalho sobre os protestos políticos na Hungria e na Polônia fornece ainda mais evidência às disparidades significativas. Ambos os países ouviram mais retórica de direita e viram mais protestos de extrema direita desde 2008, mas tal fenômeno permanece mais comum e mais amplamente apoiado na Hungria.

Muitos países do Leste Europeu testemunharam a ascensão da radicalização de direita com base em slogans sobre purificação nacional,

oposição à União Europeia e retorno aos “verdadeiros valores”. No entanto, organizações antissistema e antidemocráticas permaneceram marginais na maioria dos lugares, enquanto sociedades civis permaneceram em grande medida no caminho da moderação. Apesar dos custos sociais e econômicos das transformações pós-comunistas e da crise econômica pós-2008, extremismos tanto de direita quanto de esquerda têm sido surpreendentemente restritos. Em nenhum lugar um “cenário Weimar” se mostra provável.

Tirando a Limpo

Esses são três mitos persistentes sobre as sociedades civis pós-1989 em antigos países comunistas. Colocamos todos eles à prova. Em primeiro lugar, conforme demonstramos, sociedades civis pós-comunistas *não* foram construídas do zero. Em grande medida, elas surgiram de esferas associativas herdadas do antigo regime, bem como de tradições organizacionais existentes desde antes do governo comunista.

Em segundo lugar, algumas análises comparativas sugerem que um novo tipo de sociedade civil emergiu em países pós-comunistas. É considerada uma nova variante, diferente em espécie dos tipos continental, anglo-saxão ou nórdico de sociedade civil. Suas raízes encontram-se, supostamente, no passado comunista comum e na natureza específica das revoluções contra o comunismo que irromperam entre 1989 e 1991.¹⁶ Acreditamos que isso esteja incorreto, e argumentamos o oposto. *Não há* convergência em um único modelo. Pelo contrário, sociedades civis pós-comunistas estão se tornando *mais* divergentes umas das outras, tanto na composição setorial, no comportamento, nas orientações normativas como nos modos predominantes de se relacionar com as autoridades estatais. Essas diferenças refletem não apenas as tradições históricas das várias sub-regiões dentro do antigo bloco soviético, mas também os resultados contrastantes das transformações pós-comunistas e das novas divisões criadas no espaço europeu pelas sucessivas expansões da União Europeia.

O terceiro e último mito que gostaríamos de pôr à prova é o que caracteriza as sociedades civis pós-comunistas como inerentemente fracas. Embora força e fraqueza não sejam categorias muito úteis, demonstramos aqui que *algumas* sociedades civis da região possuem estruturas organizacionais densas e amplas, operam em um ambiente institucional e legal, e possuem alguma capacidade de influenciar a formulação de políticas nos níveis local e nacional. Outros países pós-comunistas, especialmente aqueles que voltaram a formas autoritárias, frequentemente apresentam sociedades civis organizacionalmente fracas e politicamente irrelevantes. Atores da sociedade civil são alijados de consultas regulares e governança, e se juntam para influenciar a política apenas em momentos extraordinários de revolta desencadeados por crises econômicas ou graves violações legais e constitucionais pelo Estado, como testemunhadas recentemente na Ucrânia.

Duas questões dominam os debates sobre sociedade civil: 1) A sociedade civil é necessária para minar governos autoritários e provocar a mudança de regime? 2) Que impacto tem a sociedade civil em políticas de governo e qualidade democrática, particularmente após a mudança de regime? As experiências dos países pós-comunistas lançam luz sobre ambas.

De forma geral, concordamos com Philippe Schmitter quando ele afirma que o papel da sociedade civil em precipitar mudança de regime é insignificante.¹⁷ Com exceção da Polônia, não há evidência convincente de que a sociedade civil *organizada* tenha contribuído para o colapso comunista, ainda que defecções de várias associações, particularmente no momento de transferência de poder, tenham sido importantes. Em 1989, vários países do Leste Europeu vivenciaram uma enxurrada de ciclos de mobilização — manifestações mais espontâneas que de sociedade civil organizada — que penderam a balança contra o comunismo. Isto dito, ele se apressou em notar que vários países do Leste Europeu (Polônia, Tchecoslováquia, Hungria,

Eslovênia e os países bálticos) tiveram sociedades civis importantes no momento que cercou a transição de regime. Além disso, um estudo comparativo mostra que, quanto mais forte era a sociedade civil de um país naquele momento, maiores as chances de o país atingir uma democracia liberal de maior qualidade, de gozar de uma recuperação mais rápida e robusta dos deslocamentos econômicos provocados pela transição, e de possuir um nível menor de desigualdade social anos mais tarde.¹⁸ Ainda assim, nem todas as formas de mobilização da sociedade civil sob regimes não democráticos ajudam a ascensão da democracia, particularmente se um ativismo racista ou radicalmente nacionalista estiver à frente (como na antiga Iugoslávia).

A experiência pós-comunista de um modo geral, entretanto, atesta o papel positivo e importante que a sociedade civil pode desempenhar na consolidação da democracia. Após 25 anos de grandes transformações, sociedades civis pós-comunistas acumularam uma quantidade impressionante de capacidade organizacional e influência política. Isso pode ser exercido através da combatividade, atividades voluntárias, diversos arranjos consultivos, ou todos eles juntos. Os sindicatos e grupos de fazendeiros da Polônia, por exemplo, foram capazes de derrotar ou impedir muitas das reformas sociais e econômicas das quais não gostavam. Em outros países, incluindo aqueles que vivenciaram revoluções coloridas, organizações da sociedade civil resistiram às reversões autoritárias e episódios de fraude eleitoral, responsabilizando até mesmo, ainda que parcialmente, governantes autoritários. Estudos de caso e evidências pontuais sugerem o impacto significativo que a sociedade civil teria tido no desenho e implementação de políticas específicas relacionadas ao trabalho e ao meio-ambiente, bem como direitos das mulheres e minorias (para não falar de direitos humanos de maneira mais geral).

O que é mais impressionante, entretanto, é a disparidade de caminhos e resultados. Sob regimes autoritários (Bielorrússia, Tajiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão), organizações independentes da socie-

dade civil são escassas, perseguidas e pouco institucionalizadas, frequentemente lembrando as sociedades civis “dissidentes” incompletas dos anos anteriores a 1989. Em regimes semiautoritários (Rússia e Ucrânia), o Estado acossa e interfere na vida de cidadãos independentes e suas atividades em ONGs, mas movimentos sociais atuam na vida pública através de ondas de protesto. Muitos governos autoritários aprenderam a gerir e a coexistir com suas (por vezes incompletas e não muito importantes) sociedades civis.¹⁹

As sociedades civis democráticas do Leste Europeu podem não se equiparar a suas equivalentes na Europa Ocidental em quantidade e influência, mas o crescimento da sociedade civil do Leste Europeu tem sido, de todo modo, impressionante. E no que se refere à rede transnacional ou à arquitetura legal da esfera pública, há sociedades civis do Leste Europeu que não apenas se comparam à Europa Ocidental como estão à frente de países do sul da Europa, como Grécia, Itália e Portugal. As pessoas na Hungria, Polônia e Romênia são mais propensas do que cidadãos europeus em geral a responder enquetes que “compartilham os valores ou interesses” de organizações da sociedade civil e que “confiam que elas agirão da maneira correta para influenciar a tomada de decisão política”.²⁰ Esses mesmos entrevistados também relatam a crença de que organizações da sociedade civil afetam significativamente a formulação de políticas em seus respectivos países.

Os problemas políticos e econômicos que varreram o mundo desde 2008 geraram relações mais tensas entre as sociedades civis e os Estados sobrecarregados. Muitas daquelas se viram atraídas pela combatividade e pelo populismo de direita. Béla Greskovits maravilhou-se certa vez com quão pacientes os europeus do leste e centrais eram enquanto passavam por mudanças políticas e sociais massivas e frequentemente dolorosas.²¹ Olhando para as recentes e intensas ondas de protesto em alguns países do Leste Europeu, nos perguntamos: estaria essa paciência cedendo? Só é possível responder: “depende”.²² Contudo, os últimos protestos na Polônia (o país do Leste Europeu menos

afetado pela crise econômica na Europa) podem ser o prenúncio de um novo ciclo de mobilização popular desencadeado pela capacidade reduzida dos Estados de satisfazer as expectativas do público.

Se a população do Leste Europeu podem estar prestes a perder a paciência, estariam as sociedades civis do Leste Europeu sob risco de perder sua moderação? O recente aumento da radicalização política, do extremismo e da retórica agressiva na região é inquestionável. Entretanto, esses acontecimentos estão desigualmente distribuídos pelo mundo pós-comunista. Enquanto alguns países do Leste Europeu registram as maiores intensidades de sentimento de direita em toda a Europa, outros mal desviam dos níveis caracteristicamente ocidentais.

Concluindo, muitas sociedades civis pós-comunistas fizeram progresso considerável — frequentemente sob condições pouco ideais — na construção de instituições autônomas e na garantia de um papel público para si.

Notas

Por sua ajuda em desenvolver muitas das ideias deste ensaio, os autores gostariam de agradecer Michael Bernhard, Roberto Foa, Béla Greskovits, Sunhyuk Kim e Michal Wenzel.

1. Dahrendorf, Ralf. “Has the East Joined the West?”. *New Perspectives Quarterly*, v. 7, n. 2, Spring 1990.

2. Seguindo Larry Diamond, definimos sociedade civil como “a esfera da vida social organizada que é aberta, voluntária, autogerada e, pelo menos parcialmente, autossuficiente, autônoma em relação ao Estado, e submetida a uma ordem legal ou conjunto de regras compartilhadas... Envolve cidadãos agindo coletivamente em uma esfera pública para expressar seus interesses, paixões, preferências e ideias, para trocar informações, atingir metas coletivas, fazer demandas ao Estado, melhorar a estrutura e funcionamento do Estado, e responsabilizar autoridades do estado.” Ver Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999, p. 221.

3. The International Center for Not-for-Profit Law. *NGO Law Monitor*. 2013. Disponível em <http://www.icnl.org/research/monitor>.

4. Rupnik, Jacques. “Eastern Europe a Decade Later: The Postcommunist Divide”. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 1, January 1999, pp. 57–62.

5. Ver as medidas de voz e *accountability* do Banco Mundial em <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

6. Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional [USAID]. *The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*. 16ª ed. Washington, D.C.: USAID, 2013. Uma nota mais baixa indica maior sustentabilidade.

7. Gąsior-Niemiec, Anna. “Lost in the System? Civil Society and Regional Development Policy in Poland”. *Acta Politica*, v. 45, n. 1, April 2010, pp. 90–111; Petrova, Velina. “Civil Society in Post-Communist Eastern Europe and Eurasia: A Cross-National Analysis of Micro- and Macro-Factors”. *World Development*, v. 35, n. 7, July 2007, pp. 1277–1305.

8. Há algumas discrepâncias nos relatos existentes. Calculamos, baseados em nossa consulta de 17 de novembro de 2013 a <http://www.worker-participation.eu>, que, para o início da década de 2010, a taxa média de sindicalização nos Estados-membros pós-comunistas da União Europeia era de 19% da força de trabalho. Nos países da Europa Ocidental (fora Escandinávia) essa taxa era de 29%. No entanto, as médias não contam toda a história. Enquanto a taxa de sindicalização em Portugal e Espanha era de 19% cada, e chegava a 8% na França, as porcentagens na Romênia, Eslovênia e Polônia eram de 33%, 27% e 15%, respectivamente. Ver também Visser, Jelle. “Union Membership Statistics in 24 Countries”. *Monthly Labor Review*, v. 129, n. 1, January 2006, p. 38. Disponível em <http://www.bls.gov/opub/mlr/2006/01/art3full.pdf>.

9. Sil, Rudra. “The Fluidity of Labor Politics in Postcommunist Transitions: Rethinking the Narrative of Russian Labor Quiescence”. In: Berk, Gerald; Galvan, Dennis; Hattam, Victoria (Eds.). *Political Creativity: Reconfiguring Institutional Order and Change*. Filadélfia, PA (EUA): University of Pennsylvania Press, 2013.

10. Kubik, Jan. “What Can Political Scientists Learn About Civil Society from Anthropologists?”. In: Aronoff, Myron J.; Kubik, Jan. *Anthropology and Political Science: A Convergent Approach*. Nova York: Berghahn, 2013.

11. Ekiert, Grzegorz; Foa, Roberto. “The Weakness of Post-Communist Civil Society Reassessed”. *CES Papers—Open Forum No. 11*, Cambridge, MA (EUA), Harvard University, 2012.

12. Ekiert, Grzegorz; Kubik, Jan. *Rebellious Civil Society: Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland, 1989–1993*. Ann Arbor, MI (EUA): University of Michigan Press, 1999.

13. Aron, Leon. “Putin versus Civil Society: The Long Struggle for Freedom”. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 3, July 2013, p. 64.

14. Em relação à evidência de maior identificação com ideologias de direita encontrada pelo *World Values Survey*, ver Kopecký, Petr; Mudde, Cas (Eds.). *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe*. Londres: Routledge, 2003; Ost, David. *The Defeat of Solidarity: Anger and Politics in Postcommunist Europe*. Ithaca, NY (EUA): Cornell University Press, 2005.

15. “Back by Popular Demand: Demand for Right-Wing Extremism (Derex) Index”. Political Capital Policy Research and Consulting Institute, Budapeste, 11 de junho de 2010. Disponível em: http://www.riskandforecast.com/uploads/files/derex_study.pdf.

16. Archambault, Edith. “The Third Sector in Europe: Does It Exhibit a Converging Moment?”. *Comparative Social Research*, v. 26, 2009, pp. 3–24.

17. Schmitter, Philippe. “Twenty-Five Years, Fifteen Findings”. *Journal of Democracy*, v. 21, n. 1, January 2010, pp. 17–28. Ver também Kotkin, Stephen; Gross, Jan T. *Uncivil Society: 1989 and the Implosion of the Communist Establishment*. Nova York: Random House, 2009.

18. Bernhard, Michael; Kaya, Ruchan. “Civil Society and Regime Type in European Postcommunist Countries: The Perspective Two Decades After 1989–1991”. *Taiwan Journal of Democracy*, v. 8, n. 2, December 2012, pp. 113–26.

19. Krastev, Ivan. “Paradoxes of the New Authoritarianism”. *Journal of Democracy*, v. 22, n. 2, April 2011, pp. 5–16.

20. “Europeans’ Engagement in Participatory Democracy”. *Flash Eurobarometer*, v. 373, March 2013, p. 9. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_373_en.pdf.

21. Greskovits, Béla. *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*. Budapest: Central European University Press, 1998.

22. Comparar com Beissinger, Mark; Sasse, Gwendolyn. “An End to Patience? The 2008 Global Financial Crisis and Political Protest in Eastern Europe”. In: Bermeo, Nancy; Bartels, Larry (Eds.). *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes and Protest in the Great Recession*. Nova York: Oxford University Press, 2014.

Dossiê Países Pós-Comunistas

O PODER TRANSFORMADOR DA EUROPA REVISITADO (*)

Alina Mungiu-Pippidi

*Alina Mungiu-Pippidi é diretora do European Research Centre for Anti-Corruption and State Building [Centro de Pesquisas sobre Políticas Anticorrupção e Construção de Estado] da Hertie School of Governance em Berlim e fundadora do www.romaniacurata.ro, uma plataforma online de mídia social sobre boa governança. Seu livro mais recente é o volume editado *Controlling Corruption in Europe* [Controlando a Corrupção na Europa] (2013).*

A ampliação da União Europeia até os antigos países comunistas do Leste Europeu — possibilitada pela queda do Muro de Berlim em 1989 e a subsequente desintegração da União Soviética — marcou o fim de uma era, mas não o fim da história.¹ Após uma década de expansão e prosperidade sem precedentes, que reforçaram a crença eufórica no “poder transformador da Europa”, a crise fiscal global e a crise do euro trouxeram os europeus de volta à realidade.

Isso não significa desmerecer o enorme feito dos membros pós-comunistas da União Europeia de construir regimes democráticos. Tampouco significa questionar a proteção que a adesão à União Europeia oferece aos direitos políticos e liberdades civis, ou as vantagens

*Publicado originalmente como “*The Transformative Power of Europe Revisited*”, *Journal of Democracy*, Volume 25, Número 1, Janeiro de 2014 © 2014 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

econômicas e outras que ela traz. Contudo, a adesão à União Europeia não oferece garantia de que a governança nacional irá melhorar. Na verdade, a maioria dos novos Estados-membros do Leste Europeu fez pouco progresso na área da boa governança durante a preparação para a adesão e, desde então, esse processo se estagnou.

Isso não aconteceu porque houve pouco esforço da UE em promover boa governança. Questões como reforma do judiciário, administração pública, estruturas de formulação de políticas públicas e o funcionalismo público apareceram de maneira proeminente nas negociações sobre a adesão. As condicionalidades eram rigorosas (particularmente para a Romênia e a Bulgária), e a Comissão Europeia, junto com outras organizações internacionais, investiu consideráveis esforços e recursos para apoiar, monitorar e acompanhar essas áreas. Além disso, a UE criou o Mechanism of Cooperation and Verification [Mecanismo de Cooperação e Verificação] como uma salvaguarda caso os novos membros não conseguissem cumprir com os termos acordados nas áreas de corrupção e justiça. Ainda assim, a expansão da UE e a promoção da boa governança parecem ter tido baixo impacto sobre a governança nos Estados-membros do Leste Europeu, assim como a adesão à UE ao longo de um período maior fracassou em alterar fundamentalmente a natureza da governança na Itália e na Grécia.

Enquanto isso, a má governança no nível nacional está se tornando um problema pior do que nunca para a União Europeia, especialmente para os membros da zona do euro, ligados por uma moeda comum. A capacidade de um país de equilibrar seu orçamento está significativamente associada ao controle da corrupção no nível nacional,² e também à sua capacidade de tributação e de absorção de fundos da UE. Portanto, a qualidade da governança de um Estado-membro afeta a magnitude tanto da contribuição nacional ao orçamento da UE quanto dos benefícios que ela recebe da UE.

Por que a União Europeia foi bem sucedida em promover a democracia entre os novos Estados-membro, mas fracassou em promover

boa governança? Para responder a essa questão, precisamos começar, primeiro, distinguindo o conceito de governança do de regimes políticos, e então precisamos explorar até que grau a governança nacional é suscetível a melhora quando influenciada por pressões externas ou intervenções. Isso exigirá que consideremos brevemente a experiência global nessa área ao longo do último quarto de século, antes de focarmos na evolução dos países do Leste Europeu e do resto do mundo pós-comunista.

Por “governança” quero dizer o conjunto de instituições formais e informais que determinam quem fica com o quê em um determinado país — em outras palavras, como os bens públicos são alocados. Ordens de governança, que frequentemente não coincidem com regimes políticos, podem ser localizadas em um espectro, variando de acesso livre com trocas universalistas em uma ponta até acesso fechado com trocas particularistas na outra.³ Ordens de governança reproduzem padrões fundamentais de organização social e distribuição de poder em uma sociedade e, portanto, tendem a ficar estáveis uma vez que alcançam certo equilíbrio. São difíceis de se transformar, mesmo em caso de mudança do regime político.

Tais equilíbrios são geralmente descritos em termos de “Estado de direito” ou “controle da corrupção”. Este último se refere à capacidade de uma sociedade de constringer comportamentos corruptos, de modo a garantir a norma de integridade individual no serviço público e na política, de prevenir a captura do Estado por interesses particulares e, portanto, de promover o interesse público e o bem-estar social. O controle da corrupção e o Estado de direito se sobrepõem dentro de um equilíbrio complexo, que inclui um governo sujeito à lei, a igualdade dos cidadãos perante a lei, respeito por direitos individuais, e normas societárias correspondentes, como o respeito pela lei e pela ordem. Um Estado de direito “forte” implica controle da corrupção e vice-versa e, portanto, minha definição de “governança” engloba ambos. A vantagem do conceito de governança é que ele simultaneamente destaca o Estado, a sociedade, e as relações entre eles.⁴

Para identificar tendências de governança, incluindo mudanças resultantes de intervenções de políticas públicas, precisamos ser capazes de mensurá-la. Para tanto, uso três padrões de medida: (1) o indicador Corruption Control [Controle da Corrupção] (CC) do projeto Worldwide Governance Indicators [Indicadores de Governança Mundial] (WGI), uma medida agregada (a pontuação varia de -2,5 a +2,5) existente desde 1996; (2) o indicador Corruption Risk [Risco de Corrupção] do International Country Risk Guide [Guia Internacional de Risco País] (ICRG) do PRS Group, uma pontuação por especialistas (variando de 1 a 6) existente desde o começo dos anos 1980; e (3) pesquisas de opinião pública e entre especialistas. Apesar de indicadores agregados terem sido severamente criticados por sua falta de validade, confiabilidade e fundamentação teórica, o fato é que — como a maioria das medidas são altamente correlacionadas — a governança pode ser medida.⁵

A consistência é aparente não apenas entre fontes — por exemplo, o Global Corruption Barometer [Barômetro da Corrupção Global] (uma pesquisa com a população geral) e o Executive Opinion Survey [Pesquisa de Opinião Executiva] do Fórum Econômico Mundial (uma pesquisa com especialistas) são altamente correlacionadas —, mas também entre as várias dimensões de governança. Quando o WGI agrega seus rankings sobre Estado de direito, corrupção, qualidade regulatória, efetividade do Estado e voz e *accountability*, constata-se uma alta correlação entre eles. Assim como a qualidade das dimensões de governança parece ser extremamente consistente, o mesmo é verdade para as percepções daqueles que a vivencia na prática. Portanto, faz sentido que a medição do controle da corrupção forneça uma impressão precisa da qualidade da governança de maneira geral.

A qualidade da governança de um país é, em grande medida, determinada por seu grau de modernização, como operacionalizado pela pontuação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD, mas também há outros fatores que devem ser considerados.. No caso

da União Europeia, os países escandinavos pontuam muito melhor em termos de governança do que sua pontuação no IDH indicaria, enquanto Itália e Grécia pontuam muito pior, assim como Turcomenistão, Rússia e Ucrânia, que ficam com desempenho extremamente baixo em seu legado de modernização. Para a maioria dos países, no entanto, a pontuação no IDH fornece um prognóstico razoável do controle da corrupção.

Ademais, regimes políticos e ordens de governança não estão intimamente ligados. Por exemplo, na Polônia, o maior e mais bem sucedido dos novos Estados-membros da UE, o controle da corrupção (medido pelo ICRG desde 1984) ficou praticamente inalterado entre 1989 e 1998, a despeito da considerável melhoria do pluralismo político do país. Em 1998, o controle da corrupção começou a diminuir lentamente, e permaneceu em um nível baixo durante o processo de adesão à UE, e mesmo após o ingresso da Polónia, em 2004.

Um quarto de século é um período considerável de tempo, mas é tempo suficiente para que um país atinja uma mudança significativa na governança? Os países com melhor desempenho hoje são os europeus que já despontavam desde a primeira medição (aqueles que tinham boa governança em 1900) — Alemanha, Áustria, os países da Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), França, Grã Bretanha, os países escandinavos e a Suíça — e suas antigas colônias na América do Norte e Oceania. A maioria dos demais países que hoje possuem boa governança já havia atingido esse nível há bastante tempo.

Dos 199 países avaliados em 2010, 151 não passaram por nenhuma mudança significativa no indicador CC entre 1996 e 2012; apenas 21 países demonstraram alguma melhoria estatisticamente significativa nos últimos 15 anos; e 27 países pioraram significativamente. Em outras palavras, a melhoria na governança é algo raro.⁶ Entre aqueles países que conseguiram tal avanço nos últimos tempos (Estônia, Coreia do Sul e Uruguai), a chave tem sido uma abordagem holística em direção à boa governança, em vez de campanhas pontuais anticorrup-

ção, que têm pouco sucesso em lugares onde a corrupção é institucionalizada. Claramente, portanto, melhorar a governança nos países pós-comunistas não é uma tarefa fácil para a UE.

Variedades de Governança Pós-Comunista

Os países pós-comunistas variam amplamente em termos do tipo de comunismo vivenciado, seus níveis de modernização, e o resultado de suas transições. Eles geralmente caem em uma das três categorias de governança: *neopatrimonialismo*, caracterizado pela captura quase completa do Estado e monopólios de poder; *particularismo competitivo*, no qual facções políticas competem entre si na alocação corrupta de recursos públicos; e *acesso livre*, no qual um universalismo ético (significando que todo mundo é tratado de maneira similar) tornou-se a regra do jogo. Vários países ainda encontram-se na fronteira entre o particularismo competitivo e o acesso livre.

Uma pesquisa sobre controle da corrupção nos países do Leste Europeu revela três agrupamentos: (1) os com boa governança — especificamente, Estônia e Eslovênia, que receberam 7 em uma escala CC recodificada variando de 1 a 10; (2) casos limítrofes, pontuando em torno de 5 — a República Tcheca, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Croácia e Eslováquia; e (3) casos de particularismo competitivo, ficando para trás com uma pontuação abaixo de 5 — Romênia, Bulgária, Macedônia, Sérvia, Albânia, Kosovo, Bósnia e Herzegovina e Montenegro. Não obstante, Sérvia, Croácia, Macedônia, Letônia e Bulgária registraram melhoras significativas entre 1996 e 2012.

Ainda assim, a região como um todo ainda tem um longo caminho a percorrer, como indica a grande lacuna, na maioria desses países, entre as leis no papel e o que ocorre na prática em relação ao controle da corrupção — o que a organização não governamental Global Integrity [Integridade Global] chama de “lacuna da implementação”. Romênia, Sérvia, Macedônia e Montenegro — países que agora possuem

legislação anticorrupção avaliadas como algumas das mais avançadas do mundo — possuem imensas lacunas de implementação, pontuando entre 30 e 40 em uma escala de 0 a 100 (zero indicando uma separação completa entre lei e prática). Albânia, Bulgária, Croácia e Hungria estão logo atrás, pontuando em torno de 20. Além do mais, a maioria dos países da região, incluindo países bem pontuados, como a Polônia, pioraram entre 2008 e 2010.

A Estônia é uma exceção, um exemplo de progresso em direção à boa governança. Bem à frente de seu grupo — no final do século XIX, o país era mais urbano e alfabetizado que seus vizinhos —, a Estônia continua sendo um caso de sucesso, com desempenho superior ao seu IDH. Começando em 1992, o governo da Estônia implementou políticas desenhadas para fortalecer restrições legais à corrupção e reduzir as oportunidades de suborno. Foi pioneira em reformas liberais, como a *flat tax*,* usada para combater a sonegação de impostos e a economia informal.

Desde 2000, quando o parlamento estoniano aprovou legislação garantindo acesso à internet a toda a população, a Estônia se tornou um dos países europeus mais conectados à internet, ganhando o apelido “E-stônia”. Há muitos pontos de acesso gratuito por todo o país, e toda escola na Estônia possui acesso à internet. É o único país europeu onde impostos e multas de trânsito podem ser pagos com o mesmo cartão de identificação usado para votar nas eleições nacionais. Mais de metade de todas as residências pagam suas contas eletronicamente, e seus cidadãos podem acessar seus registros oficiais através do website do governo. Igualmente importante para impedir a corrupção é o sistema de compras eletrônicas da Estônia, assim como seu mais recente sistema de controle dos gastos públicos.⁷

Os doze países não bálticos da antiga União Soviética tiveram uma pior colocação que os do Leste Europeu no quesito controle da corrupção.

• Imposto de alíquota única, sem faixas progressivas, isenções, deduções etc. É por vezes traduzido como “imposto único”, embora a expressão diga menos respeito ao tipo de imposto que à sua alíquota.

Com uma pontuação média do indicador CC de -0,94, eles constituem a região mais corrupta do mundo.⁸ Mesmo a mais bem colocada ex-república soviética, a Geórgia, obteve uma pontuação medíocre. Entre 1996 e 2011, 10 dos 12 países regularmente encontravam-se no terço inferior do ranking mundial do indicador CC. Apenas um país (Turcomenistão) piorou significativamente, e outro (Geórgia) apresentou melhora. Geórgia, Moldávia e Ucrânia passaram por mudanças de governo sem violência desde 1989, e são os mais democráticos do grupo. Os cidadãos do Quirguistão vêm lutando há muito tempo contra o neopatrimonialismo, e o país atualmente adotou medidas anticorrupção. O legado de modernização de todos esses países é baixo; possuem grandes populações rurais e baixos níveis de renda, educação e expectativa de vida. Geórgia, Moldávia e Quirguistão têm pontuação no indicador CC bastante próxima a seu IDH, enquanto a pontuação no CC de Azerbaijão, Cazaquistão, Rússia, Turcomenistão e Ucrânia é quase duas vezes pior do que seu IDH indicaria — uma consequência de sistemas políticos que impediram o desenvolvimento de restrições ao comportamento predatório da elite.

A Geórgia é a estrela anticorrupção das ex-repúblicas soviéticas. A pontuação no CC do país passou de -1,39 em 1996 para -0,02 em 2011. Desde a Revolução Rosa, em 2003, as várias campanhas anticorrupção da Geórgia — processando altos funcionários corruptos, reformando a polícia e o funcionalismo público e liberalizando o setor privado — foram bem sucedidas na redução de casos menores de corrupção. No entanto, o país ainda tem um longo caminho pela frente particularmente no que se refere ao combate das formas mais clientelistas de corrupção, como a distribuição discricionária dos serviços públicos pelo Estado para garantir a lealdade de grupos ou indivíduos poderosos.

As tendências em governança no mundo pós-comunista indicam pouco espaço para influência externa. Os sucessos tanto da Estônia quanto da Geórgia são produtos de esforços domésticos, e se deram

por meios parecidos: a redução drástica das oportunidades e recursos disponíveis para corrupção por meio de políticas neoliberais, como a eliminação de barreiras burocráticas, aumento da transparência, corte dos gastos discricionários do governo, e a adoção de *flat tax*. Essas não são políticas que a UE usa ou recomenda na luta contra a corrupção, mas parecem ser as que funcionam.

A possibilidade de adesão à União Europeia deveria criar importantes incentivos em prol de reformas domésticas, e a UE possui alguns instrumentos que deveriam lhe conferir forte influência: a capacidade de fazer grandes empréstimos, as condições para a adesão, e mesmo acordos de associação. Como esses países se saíram nos últimos anos?

As pontuações do CC e ICRG apontam para dois fatos importantes: primeiro, os países bem sucedidos do Leste Europeu já possuíam boas pontuações no começo do processo de adesão. Segundo, contrariando as expectativas, condicionalidades e assistência técnica não levaram a maiores avanços na governança durante e após o processo de adesão à UE. Nenhum dos oito novos membros da UE registraram qualquer progresso significativo após terem sido convidados a integrar o bloco, entre 1998 e 2000. Na verdade, a maioria deles regrediu. Apenas a Albânia, que planejava solicitar adesão à UE, fez progresso significativo durante esse período (apesar de os avanços, posteriormente, desaparecerem). Parece que, uma vez que a adesão à UE é oferecida, o progresso começa a desacelerar. E, após a adesão, até mesmo pioram, à medida que as elites políticas começam a demonstrar menos moderação.

Os arcabouços institucionais anticorrupção construídos durante a preparação para a adesão à UE começam a ser desmantelados quase imediatamente após a adesão ser oficializada, sem sequer terem sido implementados. Agências anticorrupção, viram seus orçamentos serem cortados e seus líderes ameaçados de exoneração. Na Romênia e na Letônia, “heróis” anticorrupção foram demitidos após a adesão, tão logo suas agências começaram a fazer algumas prisões significativas.

A agência anticorrupção da Eslovênia, que monitorava o patrimônio dos políticos, foi salva no último segundo pela corte constitucional, após o parlamento tentar fechá-la. Os tribunais superiores da Polônia e da Romênia, entretanto, desferiram duros golpes à reforma ao declarar as legislações anticorrupção de seus países inconstitucionais, anos após terem entrado em vigor. Na Eslováquia, o governo enfraqueceu significativamente a corte anticorrupção, enquanto na República Tcheca a unidade anticorrupção foi completamente desativada. Imediatamente após a adesão, as elites domésticas da região reconquistaram, portanto, parte do controle que haviam perdido durante o processo de adesão, e tentaram garantir sua imunidade.

A União Europeia deu provas de sua força ao exigir o julgamento do primeiro ministro croata, Ivo Sanader, que foi forçado a renunciar em 2009 durante as negociações de adesão à UE. Em 2013, a Croácia se tornou não último país a aderir à UE, nove anos após a primeira onda de expansão. Naquele momento, algumas lições amargas haviam sido aprendidas, especialmente sobre a importância de se agir antes da adesão. O mecanismo que parecia ter funcionado aqui era “seletividade” em vez de “condicionalidade”. Ou seja, os candidatos à UE precisam emular boas instituições para alcançar progresso e ser selecionado para se tornar um membro. Comparativamente, países que já haviam sido convidados a participar do bloco desaceleraram ou reverteram suas reformas, mesmo com as condicionalidades em vigor.

É importante notar que a governança como um todo — e não apenas casos individuais de corrupção — está em jogo. Quando perguntados em uma pesquisa de 2013 se era o trabalho duro ou as conexões o fator mais importante para determinar o sucesso no setor público, entrevistados dos países do Leste Europeu estavam mais inclinados em direção ao último. A resposta “No setor público, a maioria das pessoas pode ser bem sucedida se estiver disposta a trabalhar duro” valia 0, enquanto a resposta “Trabalho duro não é garantia de sucesso no setor público para a maioria das pessoas — é mais uma questão de

sorte e conexões” valia 10. Todo novo Estado-membro do Leste Europeu pesquisado pontuou acima de 5. Dos países mais antigos da UE, apenas Grécia, Itália e Portugal classificaram conexões como mais importantes que trabalho duro.

Como sinal de quão longe eles estão de um sistema meritocrático, Bulgária, Eslováquia, Sérvia e Croácia tiveram as pontuações mais altas (ou seja, piores). Ao mesmo tempo, cidadãos dos países-membros mais novos eram altamente céticos em relação aos esforços de seus governos em combater a corrupção, especialmente na Eslovênia (91%), República Tcheca (87%), Letônia (85%), Lituânia (81%), Romênia (79%), Eslováquia (79%) e Hungria (73%).⁹

A Hungria, que costumava ser vista como um dos países mais honestos da região, vem demonstrando sinais preocupantes de corrupção institucional desde seu ingresso na União Europeia. Seus partidos políticos, por exemplo, são tidos como o setor mais corrupto do país, e companhias favorecidas pelo partido no poder são agraciadas com contratos com o governo. Por muitos anos, após a Romênia ingressar na UE, em 2007, apenas companhias romenas ou firmas com ligações com a Romênia ganhavam contratos com o governo em projetos financiados pela UE no país, e muitas grandes companhias europeias eram mantidas completamente fora do mercado. Em 2013, os búlgaros se revoltaram contra o favoritismo em compras públicas depois de inúmeras reformas fracassarem em se instaurar de fato no país.

Foi descoberto que o principal empresário da Eslovênia conquistou sua fortuna por meio de empresas estatais. Evidentemente, o mesmo acontecia com a maioria dos empresários que enriqueceram durante o período de transição; uma nova geração de capitalistas foi formada, florescendo às custas de rendas do Estado. Na República Tcheca, o primeiro ministro Petr Nečas — conhecido como “Senhor Mãos Limpas” por ter uma plataforma de campanha em 2010 baseada no combate à corrupção — foi forçado a renunciar depois que promotores denunciaram seu chefe de gabinete por corrupção e abuso de poder. Após

tomar conhecimento de massivas violações de conflito de interesse na Bulgária e na Romênia após sua adesão, em 2007, a Comissão Europeia impôs sanções a ambos os países, cortando a maior parte de seu financiamento a eles.

O Que Funciona e O Que Não Funciona

Para entender como políticas da UE afetam ou não a corrupção, precisamos, primeiramente, entender como funciona o controle da corrupção. Uma corrente importante da literatura sobre corrupção define o controle da corrupção como um equilíbrio.¹⁰ Usando o indicador CC do WGI como uma variável dependente, desenvolvi um modelo explicativo que segue e enriquece essa corrente.¹¹ O controle da corrupção no nível nacional é um equilíbrio alcançado quando as oportunidades (recursos) para corrupção são controladas por impedimentos (restrições) impostos pelo Estado e pela sociedade: esse equilíbrio pode ser alcançado em diferentes níveis de recursos e restrições.¹² Resumindo, o controle da corrupção é igual às oportunidades de corrupção (poder discricionário mais recursos materiais) menos os impedimentos legais e normativos contra a corrupção.

Oportunidades e recursos para corrupção resultam não apenas de monopólios e oligopólios, mas também de acesso privilegiado sob outros arranjos de poder — por exemplo, redes de capital social negativo, cartéis partidários, e outros acordos de conluio. Outras fontes de oportunidade para corrupção incluem a regulação intencionalmente fraca, que encoraja a discricionariedade administrativa, e a falta de transparência, que transforma informação em um capital privilegiado para os detentores de poder e seus parceiros. Modelos estatísticos encontram forte associação entre controles fracos de corrupção e burocracia excessiva, falta de transparência e regulação excessiva.¹³

Os recursos materiais que facilitam a corrupção incluem ajuda externa, fundos da UE, fracos limites sobre o gasto discricionário do

orçamento público, recursos naturais e qualquer outro tipo de recurso público que possa ser explorado, desviado ou expoliado. A literatura empírica e meu próprio modelo estatístico mostram que recursos minerais, fundos de assistência e um montante vultoso de investimento em projetos discricionários (em vez de alocações fixas para coisas como educação) estão associados ao fraco controle da corrupção.

Quais são as restrições legais e os impeditivos normativos contra a corrupção? Restrições legais consistem em um judiciário autônomo, responsabilizável e efetivo, capaz de garantir o cumprimento da lei; auditorias e agências de controle, bem como um corpo de leis e regulamentos efetivo e abrangente, que lide com o conflito de interesse; e a garantia de uma separação clara entre os setores público e privado. Países onde juízes têm cargo vitalício geralmente são menos corruptos nos modelos estatísticos — uma descoberta sem muita utilidade na UE, onde todos os países conferem um mandato fixo aos magistrados. Além disso, de acordo com outra pesquisa, países de tradição *common law* tendem de maneira geral a ser mais bem sucedidos em controlar a corrupção, enquanto a existência de uma agência anticorrupção ou a adoção de mais leis anticorrupção ou tratados em um país que é bastante corrupto não parecem fazer muita diferença. Por exemplo, dentro da UE, é apenas a transparência do financiamento dos partidos políticos e não o tipo de financiamento em si (público, privado ou misto) que parece fazer a diferença em termos de redução da corrupção. Ainda assim, especialistas continuam a recomendar que países mudem de um tipo de sistema de financiamento para outro, a despeito de não haver evidências de que isso faça alguma diferença.

Normas que sancionem a corrupção funcionam quando as normas societárias existentes endossam a integridade pública e a imparcialidade do governo, e quando a opinião pública, a mídia, a sociedade civil e uma massa crítica de eleitores monitoram, de maneira permanente e efetiva, os desvios da norma. O modelo estatístico mostra que países com mais associações cívicas, mais imprensa livre, mais pessoas on-

line e usando sistemas de governo eletrônico, e mesmo mais usuários do Facebook, controlam a corrupção significativamente melhor.¹⁴

As Estratégias Corretas?

Agora que mapeamos o que funciona e o que não funciona, precisamos ver se as estratégias de controle da corrupção e de boa governança da União Europeia estão em sintonia com esses achados. A adesão à UE é um processo pesadamente burocrático, que se apoia na presunção de que o Estado de direito e uma alta capacidade de implementação já estão em vigor. Se não estão, como foi o caso nos Bálcãs e em alguns países do Leste Europeu, então a adesão aumenta significativamente a distância entre as regras formais e práticas informais. Aumentar a transparência e reduzir a burocracia nunca foram enfatizadas como reformas administrativas-chave para serem levadas a cabo durante a adesão. Pelo contrário, um aumento da opacidade e mais regulações parecem ser consequências não intencionais do processo de adesão. Além disso, a UE concede novos fundos vinculados a algumas regras burocráticas específicas, produzindo resultados difíceis de se medir — portanto, aumentando não intencionalmente os recursos disponíveis para a corrupção. Isso é particularmente verdade após a adesão, quando os governos recipientes precisam começar a oferecer contrapartidas equivalentes a um quarto do valor recebido dos fundos da UE anteriormente. A maioria dos novos membros regrediram no que diz respeito à corrupção por causa dessa nova fonte de corrupção. Isso não causa surpresa, já que nos países menos honestos da UE, de acordo com os resultados das minhas pesquisas, o aumento dos fundos estruturais gera apenas mais corrupção.

A Comissão Europeia se apoia inteiramente na construção de restrições legais para combater a corrupção, uma estratégia que certamente causa apenas um impacto limitado. Os conselhos judiciários, órgãos autogeridos de juízes que a Comissão Europeia advoga, são um exemplo esclarecedor. Desde sua adoção, houve menos interferência

política direta no judiciário, mas a influência indireta e a corrupção ainda imperam. Em muitos países, o judiciário se tornou completamente sem controle, já que juízes julgam em causa própria.

Em um ambiente de corrupção institucional, agências anticorrupção estão permanentemente cercadas por conflitos políticos, raramente são imparciais, e estão sempre ameaçadas por políticos. Ainda assim, a União Europeia continua a prescrever a formação de conselhos judiciários para os países do oeste dos Bálcãs, assim como recomenda a criação de agências anticorrupção e similares — uma estratégia que já fracassou na Romênia e na Bulgária. A UE avalia países positivamente caso eles adotem tais reformas, em vez de conceder aos governos nacionais a liberdade de escolher que reformas empreender, e depois avaliar os resultados. Há pouca ou nenhuma assistência da UE à imprensa livre, observadores da sociedade civil, transparência e reformas para reduzir a burocracia, coisas que são extremamente importantes.

A Política Europeia de Vizinhança (ENP, na sigla em inglês) da UE também está atrelada a uma boa governança em Estados parceiros, e seu impacto pode ser medido. Uma pesquisa sobre o desempenho da governança de Estados parceiros mostra que a influência da UE na promoção de mudanças nesses países também foi limitada.¹⁵ Na verdade, a maioria dos países que recebeu mais financiamento chegou a regredir. Em comparação, a Geórgia, com relativamente pouco financiamento per capita, progrediu substancialmente. Maior financiamento per capita não parece produzir nenhuma melhora estatisticamente significativa no desempenho de governança dos Estados parceiros. Esse resultado reforça conclusões de estudos anteriores, que demonstraram que maior nível de ajuda leva na verdade a uma piora dos resultados de governança em contextos neopatrimonialistas ou de particularismo competitivo.

Países que receberam níveis mais altos de ajuda ligados a programas de boa governança, entretanto, demonstraram progresso um pouco

maior. Em média, Estados parceiros do leste receberam financiamento relacionado à governança no valor de 6 euros per capita, enquanto os países do Oriente Médio e do norte da África, que fizeram menor progresso, receberam apenas 3,1 euros per capita. Entre 2004 e 2008, apenas 5% dos pacotes de ajuda da UE ao Egito foram dedicados à boa governança.¹⁶ Os dados mostram que o financiamento de uma boa governança, ainda que modesto, foi mais efetivo em impulsionar mudanças na governança do que maior financiamento de maneira geral; isso, entretanto, pode se dever ao fato de que países mais dispostos a implementar reformas terem recebido maior financiamento de boa governança per capita. Por fim, ainda é muito cedo para se avaliar o impacto da Governance Facility [Unidade de Governança], um novo instrumento da ENP surgido apenas em 2007, mas seu nível de financiamento é extremamente limitado.

Apesar de o montante em assistência ter crescido nos últimos anos, seu impacto sobre a governança permanece baixo. Em um relatório de 2013 sobre assistência para gestão de finanças públicas, anticorrupção, direitos humanos e democracia entre 2007 e 2013, o Tribunal de Contas Europeu (ECA, na sigla em inglês) concluiu que 1 bilhão de euros em ajuda alocados pela UE para programas relacionados à democracia no Egito foram um fracasso total — a maior parte do dinheiro não pôde ser rastreada devido à falta de transparência orçamentária, auditoria ineficaz e endêmica corrupção do governo egípcio. Além disso, faltou uma ação efetiva da parte da Comissão Europeia e do Serviço Europeu para a Ação Externa para garantir a responsabilização pelos fundos da UE.¹⁷

O fracasso nos esforços da UE em promover boa governança na vizinhança europeia pode ser explicado por diversos fatores: (1) a UE tem interesses conflitantes nos países vizinhos; (2) os planos de ação parecem ser mera replicação das políticas de adesão à UE, sem qualquer ajuste para as condições locais; (3) faltam estruturas de incentivo para grupos-chave para a reforma; (4) a sociedade civil não

é suficientemente envolvida; e (5) há muita dependência do depósito inicial da ajuda.¹⁸

O Desafio para a UE

Os resultados desta análise requerem alguma ponderação. Tenho examinado o impacto da União Europeia sobre a governança, não sobre a democracia, usando controle da corrupção como *proxy*. Apesar de definição mais ampla de democracia incluir a boa governança, usar uma definição tão abrangente tanto para análises teóricas quanto estatísticas apenas atrapalharia os resultados. Outros problemas incluem a ausência, no campo da governança, de indicadores que possam medir o impacto de intervenções de políticas públicas, a falta de dados de séries temporais para os fatores mais relevantes (por exemplo, dados longitudinais sobre a sociedade civil), e a necessidade de uma teoria consistente e aceita para explicar a relação entre democracia e governança. Teria a ordem de governança da Eslováquia (ou da Croácia) mudado porque a UE conseguiu fazer com que um líder corrupto deixasse o governo? Apesar de os sucessos diplomáticos gerarem manchetes, precisamos dar um passo para trás e analisar se a base institucional da governança também mudou, ou se a ordem da governança se perpetuaria sob novos líderes. Geralmente, essa última é o que parece ter acontecido.

O uso de estatísticas avançadas sem um bom entendimento dos mecanismos de mudança pode talvez explicar por que alguns estudos anteriores alegavam ter encontrado evidência de que a UE havia contribuído para difundir boa governança, que novos países-membros são melhores europeus do que os antigos, e que reformas democráticas são sustentáveis após a adesão.¹⁹ Entretanto, evidências robustas apontam para um impacto apenas limitado na governança, e uma relação contraintuitiva entre o nível de assistência da UE e a qualidade da reforma da governança. É importante lembrar, contudo, que mudanças na governança sempre tendem a ocorrer de maneira incremental, e

que o progresso requer mudanças complexas e tediosas no equilíbrio nacional dos recursos de poder. Alguns estudos sobre a europeização, apesar de minoria, alertaram contra a superestimação do impacto da condicionalidade, já que seu cumprimento se provaria meramente formal, uma vez que os incentivos mudavam após a adesão.²⁰

Como resultado da crise do euro e dos escândalos de corrupção e sonegação de impostos em vários Estados-membros, autoridades da UE estão bastante conscientes dos problemas de governança afetando a união. Na verdade, há algum tempo — antes de a Bulgária e a Romênia aderirem —, a Comissão Europeia já alertava sobre as potenciais dificuldades. Mas a vontade política estava por trás da contínua expansão, e a Comissão Europeia simplesmente moveu-se em direção a uma política já acordada. Até agora, poucas ferramentas inovadoras foram recentemente adotadas para se lidar com os problemas de governança na UE ampliada e além. Entre elas, um mecanismo pan-europeu de monitoramento da corrupção, um promotor da UE dedicado a investigar fraudes e corrupção em relação a fundos da UE, e um novo Fundo Europeu para a Democracia, destinado a ajudar a sociedade civil em países vizinhos.

Portanto, apesar de algumas lições parecerem ter sido aprendidas, melhorar a governança permanece um desafio mesmo para o caráter democrático do projeto europeu. Em primeiro lugar, o pacto fiscal, que permite à Comissão Europeia verificar orçamentos nacionais e eliminar gastos discricionários, retira cada vez mais das mãos dos eleitores o poder de decidir políticas públicas nacionais. Em segundo lugar, quando Bruxelas impõe medidas punitivas em países que desprezam as normas da UE em matéria de Estado de direito e democracia, arrisca colocar a UE como um todo contra uma maioria de eleitores em países específicos. A UE recentemente cortou o financiamento para Hungria e Romênia em protesto a problemas de governança doméstica, mas, ainda assim, seus governos foram eleitos por uma maioria de dois terços de seus cidadãos. Esse simples fato mostra que a gover-

nança, e não a democracia, é o problema-chave da Europa Central e do Leste Europeu, assim como o foi para a Grécia e a Itália.

Notas

1. Mungiu-Pippidi, Alina. “Is East-Central Europe Backsliding? EU Accession Is ‘No End of History?’”. *Journal of Democracy*, v. 18, n. 4, October 2007, pp. 8–16.

2. Kaufmann, Daniel. “Can Corruption Adversely Affect Public Finances in Industrialized Countries?”. Brookings Institution, 19 de abril de 2010. Disponível em <http://www.brookings.edu/research/opinions/2010/04/19-corruption-kaufmann>.

3. Ver Eisenstadt, S. N.; Roniger, L. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge, MA (EUA): Cambridge University Press, 1984; Mungiu-Pippidi, Alina. “Corruption: Diagnosis and Treatment”. *Journal of Democracy*, v. 17, n. 3, July 2006, pp. 86–99; North, Douglass C.; Wallis, John Joseph; Weingast, Barry R. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, MA (EUA): Cambridge University Press, 2009.

4. Stoker, Gerry. “Governance as Theory: Five Propositions”. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, March 1998, pp. 17–28.

5. Ver Kaufman, Daniel; Kraay, Aart; Zoido-Lobaton, Pablo. “Aggregating Governance Indicators”. *World Bank Policy Research Working Paper No. 2195*, October 1999; e Knack, Stephen. “Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators”. *World Bank Policy Research Working Paper No. 3968*, July 2006.

6. Para uma discussão completa sobre tendências, ver <http://anticorrp.eu/publications/global-comparative-trend-analysis-report-1>.

7. “New System Puts Local Government Spending Under Virtual Microscope”. *ERR News*, 21 de setembro de 2012. Disponível em: <http://news.err.ee/sci-tech/7ee96ac8-05b8-43c9-b60b-38eb0cffc2dd>.

8. Essa região é composta por Armênia, Azerbaijão, Belarus, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tajiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

9. “Corruption”. *Special Eurobarometer*, v. 374, February 2012, p. 80. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf.

10. Ver Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA (EUA): University of California Press, 1988, bem como Huther, Jeff; Shah, Anwar. “Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation”. *World Bank Policy Research Working Paper No. 2501*, November 1999.

11. Os resultados dessa análise estatística podem ser encontrados em Mungiu-Pippidi, Alina. *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Oslo: NORAD, 2011. Disponível em: <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=383808>. Ver também a tabela de regressão online, em particular o Modelo 4, em <http://www.journalofdemocracy.org/articles/supplemental-material>.

12. Ver Mungiu-Pippidi, Alina. *Op. cit.* 2011.

13. Ver Mungiu-Pippidi, Alina. *Op. cit.* 2011.

14. Ver Mungiu-Pippidi, Alina. *Op. cit.* 2011.

15. Ver o relatório de 2010 de Kristof Kleemann, “The European Neighbourhood Policy—A Reality Check: How Effective Is the European Neighbourhood Policy in Promoting Good Governance?”. Disponível em: <http://www.againstcorruption.eu/reports/the-european-neighbourhood-policy-a-reality-check/>.

16. Kleemann, Kristof. *Op. cit.* 2010.

17. Ver nota de imprensa de 18 de junho de 2013 do Tribunal de Contas Europeu, disponível em <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/22610783.PDF>.

18. Kleemann, Kristof. *Op. cit.* 2010.

19. Ver Schimmelfennig, Frank; Sedelmeier, Ulrich. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY (EUA): Cornell University Press, 2005; Schimmelfennig, Frank; Scholz, Hanno. “EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange”. *European Union Politics*, v. 9, n. 2, June 2008, pp. 187–215; Levitz, Philip; Pop-Eleches, Grigore. “Monitoring, Money and Migrants: Countering Post-Accession Backsliding in Bulgaria and Romania”. *Europe-Asia Studies*, v. 62, n. 3, May 2010, pp. 461–79.

20. Ver Sasse, Gwendolyn. “The European Neighbourhood: Conditionality Revisited for the EU’s Eastern Neighbours”. *Europe-Asia Studies*, v. 60, n. 2, March 2008, pp. 295–316; Falkner, Gerda; Treib, Oliver. “Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States”. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 46, n. 2, March 2008, pp. 293–313.

Discussão

REPENSANDO O PARADIGMA DA TRANSIÇÃO (*)

*Larry Diamond, Francis Fukuyama, Donald L. Horowitz
e Marc F. Plattner*

Este texto é a versão resumida e levemente editada de um painel de discussão. Para mais informações sobre o painel e a série da qual ele fez parte, bem como uma breve biografia dos panelistas, veja o quadro na página 94. Outro quadro, na página 97, contém uma lista de trabalhos mencionados durante a discussão. Nossos agradecimentos a Dean W. Jackson e Marlena Papavaritis por terem produzido a transcrição inicial.

Marc F. Plattner: O conceito de transições tem sido central para as discussões sobre democratização há mais de três décadas. A palavra “transição” tem sido o principal termo usado para descrever as mudanças políticas que tipificaram o que Samuel P. Huntington chamou de “terceira onda” de democratização — o nascimento das novas democracias em mais de cinquenta países, o que tornou a democracia o regime mais comum do mundo atual. O auge das transições aconteceu durante as décadas de 1980 e 1990. No entanto, na virada do século XXI, o nascimento de novas democracias desacelerou, parcialmente porque muitos países já haviam se tornado democráticos. Como con-

*Publicado originalmente como “Reconsidering the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, Volume 25, Número 1, Janeiro de 2014 © 2014 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

seqüência, cientistas políticos voltaram sua atenção para questões de consolidação democrática e, depois, para a qualidade da democracia.

Em um ensaio amplamente discutido e influente na edição de janeiro de 2002 do *Journal of Democracy*, Thomas Carothers questionou a contínua valorização do que ele chamou de “o paradigma da transição”. Por um instante, parecia que a noção de transição pudesse ter se tornado ultrapassada ou que, pelo menos, houvesse perdido sua utilidade. Entretanto, com as “revoluções coloridas” na antiga União Soviética e, mais recentemente, e de maneira ainda mais dramática, com as mudanças de regime associadas à “Primavera Árabe” e a abertura política na Birmânia, a questão das transições democráticas retornou ao centro do debate.

O uso da palavra “transição” para se referir a uma mudança de regime político é relativamente novo. Um papel importante na introdução do termo, nesse sentido, foi desempenhado por um artigo bastante citado escrito em 1970 pelo cientista político Dankwart Rustow, intitulado “Transitions do Democracy: Toward a Dynamic Model” [Transições para a democracia: Em busca de um modelo dinâmico]. Escrito antes do início da terceira onda, Rostow argumenta que a maioria dos cientistas políticos da sua época focava em como a democracia podia ser preservada e fortalecida onde ela já existia, especialmente na América do Norte e na Europa Ocidental. Isso era de pouca ajuda para Rostow e os outros pesquisadores que estudavam países em desenvolvimento, mais interessados no que ele chama de “a questão genética”, sobre como a democracia se estabelece antes de tudo.

O artigo de Rustow é citado como tendo sido a fonte de inspiração da obra que, até hoje, é considerada o mais influente estudo sobre as transições, o livro em quatro volumes *Transições do regime autoritário* (*Transitions from Authoritarian Rule*), editado por Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead e publicado em inglês em 1986. Naquele momento, evidentemente, as transições da

terceira onda democrática no sul da Europa e em muitos países da América Latina já haviam ocorrido. Como o título dos livros sugere, o fenômeno que eles estão estudando não é o da evolução gradual da oligarquia para a democracia, focada por Rustow, mas a rápida queda e substituição dos regimes autoritários, que podem levar tanto à introdução da democracia como a alguma nova forma de autoritarismo. Eles definem transição de maneira bastante ampla, como o intervalo entre um regime político e outro. Ainda assim, enfatizam um caminho particular para as transições, que não é nem violento nem revolucionário, mas avança por meio de negociação entre o regime autoritário que sai e sua oposição democrática e, frequentemente, baseia-se em pactos formais e informais ou em acordos que garantam segurança para ambos os lados.

Esse modelo de transição, elaborado por O'Donnell e Schmitter com base nos casos do sul da Europa e América Latina, veio a ser adotado também por outras regiões, ainda que tenha havido bastante debate entre acadêmicos sobre quão bem o modelo funcionou nos outros casos, particularmente nos pós-comunistas. Esse modelo também foi adotado de maneira bastante rudimentar por governos e agências de apoio à democracia, com cada país onde um governante autoritário havia sido deposto sendo descrito como “em transição” para a democracia, não importando qual era a real probabilidade de que a transição caminhasse em direção à democracia. Isso levou Tom Carothers a pedir o fim do paradigma da transição, argumentando que não havia uma sequência regular de estágios pelos quais os países passassem após a queda de um regime autoritário. Em vez disso, argumentou que muitos países que eram tidos como países em processos de transição estavam, na verdade, presos no que ele chamava de “zona cinzenta”, e que não havia certeza de que fossem emergir como democracias liberais, no curto ou no longo prazo.

Sobre a discussão

A discussão publicada aqui foi tirada do painel de encerramento de uma série de mesas redondas organizada pelo International Forum for Democratic Studies [Fórum Internacional de Estudos Democráticos] do National Endowment for Democracy (NED). O título da série era “Reconsiderando as transições democráticas: A Primavera Árabe e as revoluções coloridas”. Teve início em dezembro de 2012, com uma sessão regional sobre a antiga União Soviética, seguida por painéis nacionais sobre a Geórgia, a Ucrânia e o Quirguistão. Depois, foi realizada uma sessão regional sobre o Oriente Médio e o norte da África (MENA, na sigla em inglês), seguida por sessões nacionais sobre Tunísia, Egito e Líbia. A série foi encerrada no dia 19 de setembro de 2013 com dois painéis. O primeiro, intitulado “A Primavera Árabe e as revoluções coloridas”, teve a participação de Alexander Cooley, professor do Barnard College; Nadia Diuk, vice-presidente do NED; Matthew Kaminski, membro do conselho editorial do *Wall Street Journal*; e Laith Kubba, diretor sênior de MENA do NED; Christopher Walker, diretor executivo do International Forum, moderou o painel.

O segundo painel, apresentado aqui de forma resumida, teve a participação de Larry Diamond, Francis Fukuyama e Donald L. Horowitz. Marc F. Plattner foi o moderador do painel.

Larry Diamond é fundador e coeditor do *Journal of Democracy*, e co-presidente do conselho de pesquisa do International Forum for Democratic Studies. É pesquisador sênior do Hoover Institution e do Freeman Spogli Institute for International Studies da Universidade Stanford, onde ele também dirige o Center on Democracy, Development, and the Rule of Law [Centro de Estudos da Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito] (CDDRL).

Francis Fukuyama é pesquisador sênior do Freeman Spogli Institute e do CDDRL. É o autor de *Political Order and Political Decay: From the French Revolution to the Present* [Ordem política e decadência

política: Da Revolução Francesa ao presente] (a ser publicado em 2014).

Donald L. Horowitz é professor de Direito e Ciência Política da Duke University e pesquisador sênior do International Forum for Democratic Studies. É o autor de *Constitutional Change and Democracy in Indonesia* [Mudança constitucional e democracia na Indonésia] (2013).

Marc F. Plattner é fundador e coeditor do *Journal of Democracy*, vice-presidente de estudos e pesquisa do NED, e co-presidente do conselho de pesquisa do International Forum.

Para mais informações sobre essa série de eventos, incluindo o vídeo dos painéis de 19 de setembro de 2013, visite: <http://www.ned.org/research/reconsidering-democratic-transitions-the-arab-spring-and-the-color-revolutions>.

Apesar de o amplamente comentado artigo de Carothers promover uma útil e profunda revisão e cuidadosa revisão ao aplicar o paradigma da transição, claramente fracassou em provocar o fim desse paradigma. Então, com as revoluções coloridas, e agora de maneira ainda mais proeminente com a Primavera Árabe, cientistas políticos e autoridades públicas novamente expressaram sua análise em termos do velho paradigma da transição.

Antes de dar a palavra a meus colegas de painel, gostaria de mencionar um último ponto. A palavra “revolução” é aquela que mais prontamente pode ser uma alternativa ao termo “transição”. Há muitas razões pelas quais a ideia de revolução não é mais tão elegante hoje como era algumas décadas atrás, dentre elas destaca-se a experiência amarga das revoluções totalitárias do século XX. Ainda assim, essa afirmação precisa ser ponderada porque, embora revolução possa não ser uma expressão popular no Ocidente ou entre acadêmicos, ainda é

o termo frequentemente preferido por aqueles que derrubam regimes ditatoriais. Os protagonistas dos levantes bem sucedidos do norte da África dos últimos anos tendem a falar com reverência da revolução; na verdade, quanto mais violência e sofrimento tenham sido infligidos sobre uma oposição futuramente vitoriosa, mais forte parece ser o apego à ideia de revolução. Apesar de termos aprendido da maneira mais difícil que revoluções em nome da democracia frequentemente têm alto custo e podem tornar difícil o estabelecimento de uma democracia estável, há também um contra-argumento: transições não violentas ou graduais, que tendem a deixar partes substanciais do velho regime intactas, também impõem obstáculos substanciais ao progresso da democracia.

Donald L. Horowitz: O chamado conceito de transição democrática não é realmente um conceito, e certamente não era um paradigma; era apenas uma categoria ou um conjunto de ideias sobre como a democracia poderia acontecer. Havia várias versões sobre possíveis consequências, atores e estágios que poderiam estar envolvidos. Para falar a verdade, no artigo original de Rustow havia bastante espaço para a capacidade de ação individual dos atores, estava longe de ser determinístico. É o tipo de história comum nas ciências sociais: alguém identifica um padrão ou dois associados a um fenômeno, outros se prendem a ele, e depois é descoberto que o padrão não é universal. Isso não deveria nos chocar, porque é muito comum, mas não torna as ideias em si sem valor. Há vários caminhos para a democracia, e é importante tentar identificá-los. Carothers acusou o paradigma da transição de implicar que eleições eram a consagração da democracia. Aqui, penso, ele estava certíssimo; a equação fora talvez levada longe demais, especialmente por aqueles que apoiavam a democracia. Eleições são uma condição *sine qua non* da democracia, mas os acadêmicos rapidamente identificaram alguns elementos que faltavam mesmo quando você tinha eleições mais ou menos democráticas. O termo “democracia iliberal” foi popularizado por Fareed Zakaria, e noções

similares rondavam as ciências sociais, e ainda rondam. Alguns outros elementos foram levados longe demais por acadêmicos. Meu favorito é “pactologia”, a noção de que governantes autoritários e a oposição democrática precisam fazer pactos de proteção mútua antes que a democracia possa avançar. O fato de que alguns pactos tenham sido feitos não os torna requisitos universais. Na Indonésia, por exemplo, não houve pacto algum.

Trabalhos discutidos

Carothers, Thomas. “The End of the Transition Paradigm”. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 1, January 2002, pp. 5–21.

Diamond, Larry. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. Nova York: Henry Holt, 2008.

Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK (EUA): University of Oklahoma Press, 1991. [Ed. bras.: *A Terceira Onda: A democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994]

Karl, Terry Lynn; Schmitter, Philippe C. “Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe”. *International Social Science Journal*, v. 43, n. 128, May 1991, pp. 269–84.

Lipset, Seymour Martin. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. *American Political Science Review*, v. 53, n. 1, March 1959, pp. 69–105.

O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; Whitehead, Laurence (Eds.). *Transitions from Authoritarian Rule*. 4 volumes. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. [Ed. bras.: *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, 1988.]

Przeworski, Adam. “Conquered or Granted? A History of Suffrage Extension”. *British Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, April 2009, pp. 291–321.

Rustow, Dankwart A. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model". *Comparative Politics*, v. 2, n. 3, April 1970, pp. 337–63.

Zakaria, Fareed. "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs*, v. 76, n. 6, November–December 1997, pp. 22–43.

O mesmo vale para a noção de “divisões” entre os linha-dura e os moderados, tanto no governo autoritário quanto na oposição democrática, de maneira que moderados em ambos os lados pudessem então negociar a transição. Às vezes não há nenhum negociador crível e, portanto, demonstrações de rua precisam derrubar o regime; ou, pior, a violência precisa ser empregada para esse propósito.

Precisamos então de bastante espaço para variabilidade no processo de democratização. Contudo, quero enfatizar duas variáveis, que eu chamaria de tirania das condições de partida e de casualidade das escolhas iniciais. Comentarei mais sobre a segunda mais tarde, mas quero oferecer alguns poucos exemplos da importância das diferentes condições de partida, especialmente na Primavera Árabe.

O pressuposto tácito de que três tiranias árabes impopulares, quando derrubadas, de alguma maneira se moveriam mais ou menos na mesma direção estava claramente equivocado. Mas vejamos as diferenças de partida: era possível identificá-las rapidamente. A Tunísia não teve que lutar para depor seu ditador; a Líbia precisou, e o resultado é que a Líbia está inundada de armas (e há um pouco de evidência comparativa de que regimes que chegam ao poder por meio de uso da força das armas estão menos propensos a durar). Ou consideremos a afeição popular pelo Exército egípcio versus o ódio popular ao Exército tunisiano. Portanto o Exército egípcio ainda poderia ser um importante ator, diferentemente da transição na Tunísia que tem sido dominada por civis. Ou o maior equilíbrio entre islâmicos e secularistas na Tunísia e na Líbia do que no Egito. Ou a maior exposição às ideias demo-

cráticas do Ocidente pelo Partido do Renascimento Islâmico (Nahda) da Tunísia, e especialmente pelo seu líder, Rachid Ghannouchi, do que entre os líderes da Irmandade Muçulmana no Egito, algo que estimulou muito mais respeito pela oposição no processo constitucional da Tunísia. Ou consideremos as grandes divisões entre liberais no Egito, frequentemente porque o líder de cada um dos partidos políticos queria disputar a presidência; nesse caso, o presidencialismo ajudou a rachar o movimento liberal no Egito. Ou o intenso regionalismo, que cria uma importante clivagem, dividindo a Líbia, mas que não existe nos outros países. Então temos diferentes condições de partida e, portanto, não é razoável esperar um processo uniforme ou uma trajetória similar.

Larry Diamond: Apenas algumas poucas observações: fiquei espantado, quando estive na Birmânia, com o quão relevante o que está acontecendo por lá é para toda a literatura e debate sobre transições. Acho que a transição birmanesa apresenta, sim, os linha-dura e os moderados de cada lado. Certamente há negociações sendo feitas neste exato momento. A Birmânia não pode estabelecer uma democracia sem mudança constitucional — e isso irá requerer um pacto político ou algum tipo de acordo em dado momento, porque a constituição atual essencialmente dá aos militares o poder de veto sobre mudanças constitucionais. A democracia que emerge dessas negociações — caso emerja — será de alguma maneira uma democracia diminuída, ou o que Schmitter chamou de democracia com defeitos de nascença, porque inevitavelmente fará concessões aos militares (embora, espera-se, não tão distorcidas quanto as já presentes na constituição atual).

Segundo, gostaria de oferecer uma breve observação adicional sobre o artigo seminal de Tom Carothers sobre o paradigma da transição. Ele foi um dos artigos mais bem sucedidos que o *Journal of Democracy* já publicou, mas talvez tenha sido exageradamente retomado para discutir o tema. Mas, como um aluno de Marty Lipset, gostaria de dizer algo sobre o debate sobre as pré-condições: acho que o artigo

de Carothers vai exatamente na direção oposta de Rustow e seu argumento genético. Ele enfatiza a importância das condições de partida e o fato de que nem todos os países têm chances iguais de fazer a democracia funcionar. Bem, isso é obviamente verdade no sentido literal. Mas acho que podemos cair num segundo e falso argumento determinístico: “Mali é um país incrivelmente pobre; por que você está desperdiçando dinheiro lá tentando gerar democracia?” Lipset nunca quis que seu argumento fosse interpretado dessa forma; ele intitulou seu artigo original de 1959 “Some Social Requisites of Democracy” [Alguns requisitos sociais da democracia], não *pré*-requisitos, e ele sempre retornava para essa distinção. No meu ponto de vista, a única *pré*-condição absoluta para se atingir uma transição democrática, com exceção da *pré*-condição de Rustow de um Estado razoavelmente coerente (que ele rotulou, acho que com um pouco de exagero, de “unidade nacional”), é um conjunto de elites que decidem, por qualquer motivo, que a democracia é de seu interesse. Sim, se você é tão pobre quanto Mali, é difícil fazê-la funcionar e mantê-la, e um choque exógeno poderia desestabilizar tudo. Mas não devemos descartar a possibilidade de transições democráticas em lugares improváveis, mesmo que as chances de isso acontecer não serem boas.

Francis Fukuyama: Na verdade, acho que a maioria das transições da última década não é muito como as transições da terceira onda e que, portanto, essa literatura não é tão útil. Acho que as recentes transições se parecem mais com as da primeira onda, que começaram com a Revolução Francesa e continuaram até a vitória do sufrágio universal na maior parte da Europa. Diferentemente das transições do fim do século XX na América Latina e Leste europeu, que foram sobretudo conduzidas pelas elites, de cima para baixo, as transições da Europa do século XIX foram conduzidas pela mobilização popular, especialmente as pressões criadas pelas revoluções de 1848, que foram suprimidas mas, depois, criaram as bases para a expansão do sufrágio por toda a Europa nas décadas seguintes.

Há uma literatura sobre o que eu julgo ser a questão mais importante: a democracia é conquistada ou concedida? Adam Przeworski tem um artigo com essa exata questão no título; ele faz uma análise estatística, e acho que ele mostra claramente que a maior parte das transições da primeira onda foram conquistadas e não concedidas. Mas as do Leste Europeu e da América Latina da terceira onda ocorreram todas em países que já haviam tido uma experiência democrática anterior e, de certo modo, a imposição tanto do governo militar quanto do comunismo foi vista por muitas dessas populações como uma aberração em relação ao que deveria ter sido o caminho normal de desenvolvimento. Houve, portanto, muito mais disposição da elite em negociar sua saída daquela forma particular de autoritarismo; é por isso que você há toda essa mobilização em torno de pactos, porque o grande problema é: como você consegue fazer com que essas elites concordem umas com as outras e cheguem a um caminho pacífico em direção à democracia? Em alguns casos, como na Romênia e na República Tcheca, houve mobilização popular uma vez iniciado o processo, mas o ímpeto inicial veio de Gorbachev e de dentro da elite. De maneira similar, os militares na América Latina simplesmente se cansaram de governar, então estavam dispostos a devolver o poder aos civis.

A Primavera Árabe foi bem diferente, assim como as revoluções coloridas, porque todas elas foram baseadas em mobilizações populares. Isso é algo de que não podemos nos esquecer. Não é possível haver democracia a não ser que se tenha mobilização política de importantes grupos sociais. Foi isso que aconteceu em todo o mundo árabe, contradizendo todos os estereótipos culturais sobre a passividade árabe. Claro, isso não irá levá-los para nada parecido com a democracia liberal do Ocidente no curto prazo, mas é realmente como a democracia aconteceu na Europa no século XIX: as pessoas simplesmente não aguentavam mais; elas se enfureceram, e foram às ruas, arriscaram suas vidas, e depuseram regimes. Isso é algo que, em grande medida, não aconteceu muito nas primeiras transições da terceira onda.

A propósito, Larry, a única transição pactuada e conduzida pela elite entre os casos mais recentes foi a da Birmânia, motivo pelo qual você viu tanta ressonância lá com a literatura sobre as primeiras transições. As transições na Líbia, no Egito e na Tunísia não começaram com divisões nas elites. Foram realmente o resultado de uma pressão muito, muito pesada do povo na rua, e isso não aconteceu na América Latina ou no Leste Europeu.

Larry Diamond: Não acho que sua última sentença seja verdadeira. Há uma razão pela qual os militares se cansaram de governar no Brasil e em alguns outros lugares. Houve na verdade muito mais protesto popular do que reconhecem alguns relatos dessas transições, e penso ser difícil fazer esse tipo de distinção clara entre as primeiras transições do período pós-1974 e as mais recentes. Claramente, os casos das revoluções coloridas e a Primavera Árabe foram baseados em levantes populares, mas nas Filipinas em 1986 era a revolução “Poder do Povo”, e na Coreia do Sul e em algumas transições latino-americanas também houve bastante mobilização popular.

Marc F. Plattner: Uma maneira de esclarecer o conceito de transição é perguntar sobre o que vem depois. O próximo estágio, caso se siga a sequência usual, é a consolidação. E se há uma concordância geral de que faz sentido se falar em transições, acho que há mais discordância sobre se a consolidação é um termo útil, se isso significa qualquer coisa além de que uma democracia que sobrevive, que poderia ter se dado por uma variedade de causas. Então é útil falarmos sobre uma fase de consolidação?

Francis Fukuyama: Acho que não é útil. A democracia é um conjunto complexo de instituições que envolve responsabilização, Estado de direito, e um Estado adequado; eles têm que trabalhar em conjunto um com o outro, e uma democracia bem sucedida acontece quando você institucionaliza de maneira bem sucedida todos esses diferentes componentes. Então, a ideia de que há um “efeito catraca” — se você

tem duas eleições com bastante comparecimento às urnas, isso vai lhe levar à democracia para sempre, e você não vai retroceder — não faz sentido teoricamente, e é ofuscado pelo que acontece na prática em vários países. Veja a Hungria neste exato momento; ela teve várias eleições competitivas bem sucedidas nas décadas de 1990 e 2000, e agora tem um governo que está lentamente dismantelando vários elementos da democracia húngara. A metáfora da catraca é realmente enganosa, porque é possível haver decadência política em qualquer lugar. Não há razão para pensar que haja um único e necessário movimento na história. Todo este tempo, nós deveríamos haver focado muito mais na institucionalização da democracia do que no começo do fim das autocracias.

Donald L. Horowitz: Não acho que a consolidação esteja necessariamente em conflito com a institucionalização, apesar de a institucionalização ser talvez a referência mais importante. Acho que há alguns indicadores probabilísticos que podemos observar para ver se democracia está em um processo de consolidação: quando os militares não conseguem assumir o poder porque estão muito desacreditados, desmoralizados, gastos pela experiência, ou altamente divididos em facções; quando há um equilíbrio entre grupos políticos civis tal que eles se uniriam contra um aspirante a ditador; quando eleições viram rotina; e quando os tribunais conseguiram cavar um espaço relativamente independente que se estende a casos com repercussões políticas (e o teste para isso seria que mesmo as decisões judiciais impopulares fossem aceitas). Se usarmos indicadores como esse — e suspeito que seria possível fazer uma lista mais longa e útil —, notaremos que ter mais do que apenas dois grupos políticos em competição entre si é uma condição favorável à democracia porque, se um grupo tentar assumir o poder, os outros se uniriam contra ele. Não acho que consolidação seja um conceito totalmente inútil. Não acho que nenhum desses conceitos necessariamente nos leva muito longe, mas são categorias de pensamento, contêineres se preferir, nos quais é possível colocar muito conteúdo útil.

Larry Diamond: Acho que o principal foco precisa ser na profundidade e qualidade da democracia, e em sua capacidade de ação e de entrega. Concordo com Frank nesse ponto, e acho que o trabalho de Frank é realmente seminal ao voltar nossa atenção novamente para a qualidade do Estado — não apenas das instituições representativas, mas as instituições de “resultado” do Estado. Se pensarmos na consolidação como o cruzamento de algum nível de estabilidade, de solidez, de consenso, então acho que o conceito é útil. E é observável, não apenas pelos indicadores que Don acabou de apresentar, mas também pela opinião pública, quando, a despeito de qualquer ceticismo sobre políticos ou insatisfações com a maneira pela qual a democracia funciona, o comprometimento com a democracia como a melhor forma de governo permanece alto.

Em segundo lugar, a maior parte da literatura sobre consolidação não diz o que algumas interpretações simplistas sobre ela sugerem: que consolidação significa irreversibilidade. Há algum tipo de processo pelo qual democracias podem ser consolidadas por meio de mudanças institucionais ou normativas que ocorrem durante um período de tempo posterior à transição. Acho que a transição simplesmente termina quando a definição básica de democracia é atingida: um regime no qual as pessoas podem escolher e substituir seus líderes por meio de eleições livres e justas, com um clima de liberdade e de responsabilização entre as eleições.

Mais dois pontos: há um relacionamento bem forte entre consolidação e a conquista de uma democracia de alta qualidade. Não se vê muitas democracias consolidadas que não ultrapassaram um determinado nível de capacidade, institucionalização etc.

Por fim, há algo que podemos chamar de *desconsolidação* da democracia. Se virmos decadência política, com o que ela se parece e como podemos reconhecê-la? Não deveríamos esperar que, apenas porque a Grécia (ou a Hungria) é parte da União Europeia, a democracia será

estável lá o tempo inteiro. Um processo de decadência política acontece quando um partido neonazista conquista 7% dos votos na Grécia. Não dá simplesmente para olhar para os lados e dizer: “Bem, eles estão apenas frustrados com a situação econômica”. Por esse motivo, é importante levar a sério o apelo de Tom Carothers para não pensarmos teleologicamente.

Marc F. Plattner: Apenas acrescentaria que há uma clara dimensão temporal à noção de transição. O’Donnell e Schmitter a definem como o intervalo entre um regime político e outro. Em casos como o da Tunísia, Líbia ou Egito, onde um velho regime foi derrubado e há um tipo de estrutura provisória que explicitamente alega ser o trampolim para um novo regime, parece fazer sentido definir esse período intermediário como uma transição. Durante aquele período, o NED e outras organizações de apoio à democracia tentaram ajudar grupos que estão apoiando a transição. Mas se uma transição é bem sucedida, em algum momento o governo diz: “Muito bem, agora temos um governo democraticamente eleito, e não um interino ou uma estrutura temporária”. Nesse momento, a ajuda externa não mais é para apoiar uma transição, mas para ajudar a fortalecer, aprofundar ou estabilizar a democracia — em outras palavras, consolidação democrática.

Larry Diamond: Há uma crítica da literatura sobre a consolidação implícita nessa discussão que é bastante válida, e possui grandes implicações para o apoio à democracia e para como o NED realiza seu trabalho. Se, por um lado, algum limiar já foi ultrapassado, há uma razoável estabilidade, apoio do público e algum grau de consolidação, por outro lado, ainda pode haver ainda muitos problemas de instituições fracas, baixo desempenho democrático e fragilidade em vários aspectos. Acho que a comunidade de apoio à democracia está cometendo um erro enorme quando olha para lugares como a África do Sul e diz: “Bem, eles ultrapassaram o nível mínimo de estabilidade democrática; vamos voltar nossa atenção e recursos para outro lugar”. Esses lugares permanecem bastante frágeis, sujeitos a retrocessos.

Não acho que a democracia está consolidada lá ou em qualquer outro lugar na África Subsaariana, e isso implica repensarmos as escolhas que estamos fazendo.

Marc F. Plattner: Por que a gente não passa agora para a questão de se há um futuro para as transições democráticas? Obviamente, estamos no meio de transições em andamento (ou saindo do trilho) no mundo Árabe. Estão elas destinadas a fracassar? Ainda podem ser resgatadas? A Birmânia relatada por Larry — há alguma esperança de que a transição será bem sucedida por lá? E depois, olhando para o longo prazo, o que dizer sobre países autoritários importantes, como China, Rússia e Irã? Serão eles candidatos a uma transição para a democracia num futuro próximo?

Donald L. Horowitz: Gostaria de falar um pouco sobre os países da Primavera Árabe. Mencionei anteriormente a casualidade das escolhas iniciais. Não estou argumentando a favor da inevitabilidade da dependência histórica, mas quero destacar que as escolhas iniciais com respeito à arquitetura institucional podem ter um grande impacto. Deixe-me citar apenas alguns.

Consideremos a decisão egípcia de usar o sistema de segundo turno das eleições presidenciais do sistema francês em um lugar onde é provável que haja um campo altamente fragmentado. Isso permitiu que Mohamed Morsi, com 25% dos votos no primeiro turno, chegasse ao segundo turno com uma baixa pluralidade e então conquistasse a presidência. Acho que não foi uma grande escolha institucional, dada a fragmentação dos alinhamentos políticos. Ou consideremos as eleições de julho de 2012 da Líbia para o congresso, nas quais a parte oeste do país obteve muito mais cadeiras do que a parte leste, com base na distribuição populacional. Houve bastante desapontamento no leste, e violência como resultado. Depois disso, a Líbia sabiamente optou por uma assembleia de 60 membros para reescrever a constituição, com 20 membros de cada uma de suas três regiões, independentemente de sua população, assim como havia feito em

1951. Notemos, aliás, que a memória histórica tem um papel importante nas escolhas institucionais.

Há dois tipos de memória histórica: boas lembranças e lembranças do que gostaríamos de evitar. O último tipo foi bastante poderoso na Indonésia, e restringiu consideravelmente o leque de escolhas. Os líbios, no entanto, tinham uma boa lembrança do processo de 1951. Para as próximas eleições da assembleia constituinte, eles optaram (de maneira pouco sábia, penso) por um sistema majoritário uninominal [*first-past-the-post*] para cada um dos 60 assentos, com apenas algumas centenas de assinaturas necessárias para indicar um candidato. Muitos candidatos devem disputar (aproximadamente 700 na última contagem), e muitos delegados serão eleitos por maiorias muito baixas, muito menores do que 50%. Quando se soma a isso um prazo muito curto para produzir uma constituição — e não deveria haver prazos curtos para se deliberar sobre uma constituição se for possível evitar —, isso pode realmente comprometer a legitimidade do produto final.

Os detalhes da arquitetura institucional realmente importam para as perspectivas da democratização. Eles serão importantes para a Birmânia também, que precisará de um federalismo cuidadosamente desenhado para incluir as minorias, e um programa bastante hábil para induzir os militares a deixar a política. Há muitos outros casos com os quais os birmaneses poderiam aprender sobre essas questões. Há muitas federações mal desenhadas por aí: consideremos a primeira república da Nigéria ou o Paquistão entre 1947 e 1971 (e mesmo agora). Esquemas federativos possuem muitos perigos. Demandas pela proliferação de estados são bastante comuns, assim como a discriminação contra não nativos dos novos estados das federações. Esses são problemas bastante grandes, que precisam ser abordados desde o início.

Há muitas lições sobre manter os militares fora da política; os indonésios, por exemplo, fizeram um bom trabalho a esse respeito.

No entanto, as pessoas que desenham as instituições frequentemente focam nos exemplos errados; olham para as democracias mais bem sucedidas, em vez de para países com problemas similares aos seus e que parecem ter feito progresso; ou olham para as instituições de antigas potências colonizadoras. É importante ajudá-los a encontrar os exemplos apropriados, e os consultores internacionais nem sempre desempenharam um bom papel nesse sentido.

Larry Diamond: Outro problema de desenho institucional frequentemente ignorado é como limitar a potencial acumulação de poder, de maneira a reduzir o que está em jogo nas eleições, e criar instituições capazes de servir de freios e contrapesos às tendências monopolísticas. É preciso um judiciário forte, um bom poder legislativo, e instituições de responsabilização horizontal.

Apesar de todas as inovações da China no uso de métodos não democráticos de responsabilização e boa governança, seu sistema se encontra em um estado avançado de decadência. Acho que eles estão a uma crise financeira de distância do colapso do Partido Comunista Chinês, porque o ódio ao partido e à sua corrupção vem ganhando força. Espero que Xi Jinping lance um processo incremental de transição, do tipo que ocorreu em Taiwan; caso contrário, acho que há um perigo real. A República Popular da China parece forte, confiante e dinâmica, mas há muita coisa questionável em suas fundações e nas atitudes do governo, e se eles não derem início a um processo de reforma incremental, as coisas poderão se desenrolar de maneiras bastante interessantes, incluindo um colapso repentino no estilo soviético. Não sei se devemos desejar que isso aconteça, porque haveria um vácuo de poder. Ainda não há instituições, não há oposição, partidos nacionais, nem mesmo redes cívicas efetivas. O resultado poderia cair na categoria “cuidado com aquilo que você deseja” — não um avanço em direção à democracia, mas um governo militar feio, nacionalista, não comunista, com liderança estilo Putin, que pode fazer movimentos militares sobre as ilhas disputadas para desviar a atenção do público de

todas as frustrações domésticas. A China será um lugar para se olhar nos próximos dez a quinze anos.

Francis Fukuyama: Não discordo de que seja preciso haver controles sobre o poder quando se está desenhando instituições, apenas acho que especificá-los formalmente não ajudará muito. Pode-se dizer: “Ok, você terá uma corte constitucional independente”, e então o presidente simplesmente nomeia um de seus amigos para dirigi-la, porque não há uma tradição enraizada de independência do judiciário. Muita atenção às regras formais oculta o fato de que as coisas são tão fluidas nessas democracias jovens que tudo de fato depende da capacidade dos grupos sociais subjacentes de se mobilizar e conseguir o que desejam. Este pode ser um dos aspectos mais importantes para pensarmos. No momento da Revolução Gloriosa, por exemplo, por que o novo rei, ao final, concordou com uma constituição? Nosso colega de Stanford Barry Weingast acha que é porque eles desenharam esse pacto brilhante, estável, alinhado com a teoria dos jogos, mas o acordo formal não gerou estabilidade por si só. A chave é que o parlamento possuía força, e o rei sabia que, caso violasse o pacto, eles mostrariam suas armas e cortariam novamente a cabeça real.

Marc F. Plattner: Antes de irmos para a questão das lições para o apoio à democracia, gostaria de acrescentar algo em relação à legitimidade. É bastante surpreendente que, embora as pessoas possam ter dúvidas sobre se haverá transições democráticas em países como China, Rússia ou Irã, a perspectiva de alguma maneira não parece irrealista. Em *The Spirit of Democracy*, Larry argumenta isso ao comparar a Índia com a China: a Índia tem uma colocação pior em todos os tipos de indicadores, mas as pessoas ficariam chocadas se daqui a quinze anos a Índia tivesse um tipo diferente de regime, enquanto ninguém ficaria chocado se o regime autoritário da China fosse derubado durante esse período. Acho que isso ajuda a explicar por que toda a noção de transições teve apelo. Durante décadas, regimes autoritários têm caído, muitas vezes sem serem confrontados pelo tipo

de mobilização que alguém julgaria necessária para fazer com que os governantes autoritários abrissem mão do poder. Acho que tem a ver com a legitimidade superior que a democracia ainda goza comparada a regimes autoritários.

Tendo prometido que iríamos para a questão do apoio à democracia, deixe-me perguntar que implicações emergidas de nossa discussão podem servir de guia para organizações como o NED e muitas outras, que estão envolvidas no apoio à democracia mundo afora. Frank, você indicou pensar que muitas das coisas que estão sendo feitas estariam erradas.

Francis Fukuyama: Posso colocar isso de maneira simples. Acho que damos atenção demais para a sociedade civil, e não o bastante para os partidos políticos ou para ajudar os grupos democráticos a apresentarem maneiras programáticas de governar. Se quisermos ter uma democracia, precisamos passar por pelo menos três estágios. Primeiro, precisamos ter a mobilização inicial que se livra do antigo regime autoritário. Segundo, temos que realizar a primeira eleição livre, o que significa que temos que aprender a como organizar um partido político. Até hoje, não acho que ninguém tenha aparecido com uma alternativa aos partidos políticos como meio de mobilização eleitoral. É por isso que os partidos políticos existem. A sociedade civil não pode substituí-los nessa função.

Por fim, uma vez que a primeira eleição tenha sido realizada, e que tenhamos um novo governo democraticamente eleito, ele deve ser capaz de entregar serviços e bens públicos, e todas as coisas que as pessoas esperam de uma democracia. É no segundo e terceiro estágios que os ativistas da democracia realmente se atrapalham. Samuel Huntington disse que estudantes e jovens são terríveis para organizar as coisas. Eles conseguem organizar manifestações e protestos, mas organizar um partido político que possa conquistar o voto nas áreas rurais e em todos os distritos do país é algo realmente além da sua capacidade. Claro, ensinar essas habilidades é a especialidade de organi-

zações como o National Democratic Institute (NDI) e o International Republican Institute (IRI), mas acho que mais apoio é preciso para ajudar os ativistas da sociedade civil a construir uma máquina política que funcione bem.

E então chega a parte do governar. Larry e eu estávamos há pouco na Ucrânia, em um encontro de ex-alunos do programa Draper Hills Summer Fellows do CDDRL que vivem na antiga União Soviética. Havia uma grande delegação da Geórgia lá, e tivemos algumas discussões interessantes sobre o que aconteceu na Geórgia. Acho que as grandes diferenças entre as revoluções Rosa e Laranja podem ser encontradas naquele terceiro estágio — o que de fato fazer depois que você chegou ao poder em uma revolução democrática. Os ucranianos basicamente entregaram o Estado para um bando de velhas raposas da política vindas da *nomenklatura* [“casta dirigente”]. Yushchenko era uma dessas pessoas, apesar de acabar representando a face da Revolução Laranja; Yulia Tymoshenko era outra heroína dessa revolução democrática. Ainda assim, nenhum deles fez um esforço para lidar com a profunda corrupção do Estado na Ucrânia ou para aprimorar sua prestação de serviços. Os georgianos sob o governo de Saakashvili reformaram sua burocracia, começando pelas forças de segurança. Estavam comprometidos a garantir que não seria preciso subornar o policial para que ele os protegesse. E trabalharam para introduzir praças de atendimento [*one-stop shops*], onde você pode ir até uma agência do governo para tirar uma licença ou registrar um negócio e resolver o problema na hora. Foram incrivelmente bem sucedidos nesses esforços. Foram um pouco longe demais, prendendo muitas pessoas e adotando algumas práticas bastante questionáveis, mas estão em uma situação muito melhor do que a Ucrânia neste momento. Após realizar sua transição e suas primeiras eleições, descobriram como fazer com que seu governo funcionasse um pouco melhor, enquanto a Ucrânia ficou presa nesse terceiro estágio. Então precisamos dar mais atenção aos estágios dois e três se realmente quisermos garantir que essas revoluções não sejam revertidas.

Donald L. Horowitz: Concordo com Frank, e gostaria de ir mais além, e em uma direção diferente. Acho que o envolvimento externo importa e, se estivermos procurando por provas, há um caso fácil. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) estava operando no Leste Europeu para elevar os padrões de tratamento das minorias. Usou vários incentivos e sanções, e essencialmente demandou coisas que os países do Leste Europeu nunca teriam tolerado em casa, em particular quotas para minorias em várias instituições.

Há bastante ironia no envolvimento externo. Muitas das organizações externas — estou pensando no International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), PNUD e alguns outros — vêm desenvolvendo um consenso sobre as prescrições-padrão a respeito tanto da substância quanto do processo de desenho institucional para novas democracias. Mas, se estiver certo sobre a tirania das condições de partida, então seguir práticas-padrão será, de maneira geral, uma má ideia. Deixe-me colocar uma ideia sobre quais são alguns desses elementos de consenso. Há um crescente consenso de que uma democracia parlamentarista é melhor do que uma presidencialista; mas a literatura não é unânime sobre isso, e há várias razões a favor do presidencialismo. Em relação aos sistemas eleitorais, há um forte consenso a favor da representação proporcional, especialmente para se atingir a representação de minorias. Porém, há estudos que mostram que minorias geograficamente concentradas são, na verdade, mais beneficiadas pelo sistema majoritário uninominal do que pela representação proporcional. Às vezes a representação proporcional é um sistema especialmente apto; pode reforçar a multipolaridade, por exemplo. Mas às vezes não é; pode reforçar a fragmentação onde isso é um problema, e pode retardar o crescimento de partidos de base ampla, capazes de agregar interesses diversos.

Quanto ao processo de criar novas instituições, o consenso é forte a favor da completa transparência nas deliberações constitucionais.

Mas é bastante sabido que políticos acham difícil chegar a acordos quando todo mundo está olhando. Jon Elster disse, e acho que de maneira correta, que você precisa de segredo durante negociações e de transparência dos resultados. No entanto, essa sutileza se perdeu entre aqueles que defendem a transparência em todos os estágios. O consenso também favorece uma extensa participação popular na elaboração da constituição, de modo que o público “se aproprie” do processo. Isso requer que os constituintes tenham que educar o povo sobre de que se trata uma constituição, e obter o *feedback* do público sobre o que deveria constar na constituição. Mas é possível que isso se dê às custas da deliberação e da formação de consenso entre os membros eleitos da assembleia constituinte ou dos políticos que terão que fazer o trabalho de construção das novas instituições. Apesar dessas recomendações bastante fortes de ampla participação popular, não há nenhuma centelha de evidência de que isso melhore a durabilidade ou o conteúdo democrático das constituições. E há custos. Educar o público sobre os detalhes de uma constituição requer bastante tempo e esforço, que poderiam ser gastos solicitando bons conselhos e avaliando-os cuidadosamente à luz das condições de partida.

Minha conclusão é que os profissionais deveriam evitar fórmulas-padrão *a priori*, porque diferenças muito pequenas no contexto de um país em relação ao outro podem ser surpreendentemente importantes. O que eles deveriam fazer é começar a ler o *Journal of Democracy*.

Larry Diamond: Sim. E, se o fizerem, “The End of the Transition Paradigm” é uma das coisas que eles deveriam ler. E veriam na análise de Tom Carothers uma reflexão sobre o que Don acaba de dizer: é muito importante fazer a análise correta em cada um dos países; é preciso que haja, de alguma forma, um encontro entre nosso conhecimento comparativo e teórico e os fatos reais.

Gostaria de destacar um último ponto. Acho que tudo o que Frank disse sobre partidos e instituições é incontestável, mas acho que a co-

munidade de apoio internacional também comete um erro ao abandonar a sociedade civil após a transição. Não gosto de continuar voltando para o exemplo da África do Sul, mas tenho que chamar a atenção para a morte da instituição seminal daquele país voltada para a construção de uma sociedade civil democrática, o Institute for Democracy in Africa (IDASA) [fechado em março de 2013]. Independentemente de quaisquer outras razões específicas que pudessem estar envolvidas, seu fechamento deveu-se, em grande medida, ao fato de que o apoio financeiro internacional para seu trabalho na África do Sul simplesmente secou. As pessoas disseram: “Tudo bem, é a África do Sul, uma democracia consagrada em um país de renda média; eles não precisam de ajuda. Há todos aqueles ricos empresários sul-africanos, muitos deles liberais, e eles deveriam apoiar instituições como essa”. Bem, esses empresários estão todos preocupados em não ofender o Congresso Nacional Africano (CNA) ao apoiar abertamente instituições independentes da sociedade civil como o IDASA, então eles não o farão. Onde instituições como essa buscarão, então, seus recursos? Se dissermos: “A sociedade civil não precisa mais ser uma prioridade; vamos focar apenas nas instituições políticas”, arriscamos prejudicar ambas. Muitas vezes, a energia para inovação institucional e reforma vem da sociedade civil, e parcerias entre sociedade civil e partidos políticos ou entre a sociedade civil e o Estado podem gerar benefícios significativos. É muito importante não perdermos isso de vista.



Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa da Fundação iFHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, por meio da produção de conhecimento e da promoção do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo. Conjuntamente com vinte e um centros de pesquisas associados, localizados em onze países da América Latina, realiza pesquisas e seminários para estimular o diálogo entre os produtores de conhecimentos e os diferentes atores sociais e políticos sobre temas da atualidade.

Plataforma Democrática oferece uma infraestrutura virtual com uma biblioteca de livre acesso que inclui milhares de textos sobre temas relacionados à democracia na América Latina e um banco de dados sobre instituições de pesquisa na região

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:

<http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesAmericaLatina.aspx>

<http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesBrasilAmericaSul.aspx>

Meios de comunicação e Democracia:

<http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesPlataforma.aspx#MediosComunicacion>

http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Poder_politico_e_meios.pdf

Sociedade civil e democracia:

http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos_abusos_e_desafios_da_sociedade_civil_na_America_Latina.pdf

Biblioteca virtual:

<http://www.plataformademocratica.org/Portugues/BuscaPublicacoes.aspx>