

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*



## 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.<sup>1</sup>

\*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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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.”<sup>24</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

### 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

## **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”.<sup>12</sup> 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”.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.

Dois 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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, Tadjiquistão, 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.<sup>19</sup>

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”.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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”.<sup>22</sup> 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](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](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.





*Plataforma Democrática* ([www.plataformademocratica.org](http://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](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](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>