

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

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.



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>