

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

Volume 4, Número 2, Outubro de 2015

Legalismo autocrático na Venezuela

Javier Corrales

**A subversão criminal da
democracia mexicana**

Andreas Schedler

**Por que o desempenho da
democracia tem sido tão ruim?**

Francis Fukuyama

Crise e transição, mas não declínio

Philippe C. Schmitter

Da política ao protesto

Ivan Krastev

CONSELHO EDITORIAL

Bernardo Sorj
Sergio Fausto
Mirian Kornblith

CONSELHO ACESSOR

Fernando Henrique Cardoso
Larry Diamond
Marc F. Plattner
Simon Schwartzman

TRADUÇÃO

Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA

Isadora Carvalho

Apresentação

Não foi simples definir a ordem de apresentação dos artigos neste número do *Journal of Democracy em Português*. É que, além da excelência do conteúdo, todos eles são muito oportunos.

Decidimos abrir o número com dois textos sobre países latino-americanos. No primeiro, Javier Corrales, cientista político que dá aulas no Amherst College, nos Estados Unidos, destaca e analisa os processos pelos quais o regime chavista, a despeito de ter se formado e desenvolvido com base em eleições e consultas populares, se tornou cada vez mais autoritário pelo uso, abuso e não uso, nos termos do próprio autor, das instituições do estado democrático de direito. O interesse na leitura de “Legalismo Autocrático na Venezuela” aumenta à medida que se aproxima a data de 6 de dezembro de 2015, quando serão realizadas eleições para a Assembleia Nacional venezuelana. Frente ao espectro cada vez mais nítido de uma derrota eleitoral, o regime chavista vem apertando cada vez mais o torniquete autoritário que aplicou ao pouco que resta do estado democrático de direito naquele país.

Não menos oportuno e interessante é o artigo “A Subversão Criminal da Democracia Mexicana, de Andreas Schedler. Resolvemos publicá-lo neste número, embora ele tenha sido escrito há cerca de dois anos. Duas razões nos levaram a essa decisão: a qualidade da análise apresentada e a permanência dos problemas identificados pelo autor. Se dúvida houvesse sobre a continuidade da violência ligada ao crime organizado no México, bastaria lembrar que em 26 setembro último se completou um ano do massacre que vitimou 43 estudantes no estado de Guerrero, no sul do país. Ainda não suficientemente esclarecido pelo Estado mexicano, o crime envolve agentes do governo local e do cartel que domina o tráfico de droga na região de Guerrero. Em seu

artigo, o professor e pesquisador do Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) discute as razões de o México ter hoje taxas de homicídio várias vezes superiores a que conheceu até dez anos atrás, dissecando os mecanismos que impulsionam e alimentam a violência e demonstra os efeitos negativos que ela produz sobre a democracia mexicana, desde a seleção dos candidatos até a implementação de políticas, passando pela formação da agenda pública e as eleições.

Os demais artigos que compõem este número não se referem a países em particular, mas a processos gerais que representam desafios à democracia em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Francis Fukuyama e Phillip Schmitter, dois cientistas políticos de renome internacional, buscam responder à pergunta sobre a existência ou não de um declínio global da democracia.

Para Fukuyama, que dispensa apresentações, as tendências observáveis em indicadores globais, como o Freedom House Index, respaldam a visão mais pessimista a respeito do futuro da democracia. Em “Por que o desempenho da democracia tem sido tão ruim?”, o autor constata o aumento do número de regimes que mantêm aspectos da democracia, notadamente as eleições, mas adotam práticas autoritárias que limitam e distorcem as instituições democráticas, favorecendo a concentração do poder nas mãos do governo de plantão, em detrimento da oposição e dos direitos civis e políticos. Constata também a frustração com a chamada Primavera Árabe que, em lugar de democracias, produziu a volta a regimes autoritários ou a eclosão de guerras civis alimentadas por divisões sectárias. Fukuyama interpreta essas tendências à luz do esquema teórico segundo o qual os estados democráticos de direito se assentam em três pilares (uma organização estatal moderna, o império da lei e mecanismos de controle horizontal e vertical da autoridade, associados à expansão dos direitos civis e políticos). Na vasta maioria das democracias avançadas, observa, tais pilares foram edificados em sequência, do primeiro ao terceiro. A partir dessa “lição da história”, o autor atribui o declínio global da de-

mocracia à fragilidade de um ou dos dois primeiros pilares em países situados fora do eixo Estados Unidos-Europa Ocidental, em particular a ex-União Soviética e os países árabes.

Philippe Schmitter, por sua vez, critica a visão pessimista sobre o declínio da democracia e questiona as formas de mensuração do fenômeno adotadas por instituições como a Freedom House, entre outras. Sem deixar de reconhecer razões para preocupação, ele prefere falar em crise em lugar de declínio da democracia. Conhecido especialista em transições do autoritarismo para a democracia, o autor argumenta que as democracias avançadas vivem processos de transição que apontam para formas mais liberais ou pós-liberais da democracia representativa. Ainda não seria possível conhecer os modelos de democracia resultantes desses processos. Em “Crise e Transição, mas não Declínio”, Schmitter identifica várias experiências capazes de alargar os limites da democracia representativa atualmente existente. Na sua visão, elas podem vir a responder às demandas sociais por maior transparência, accountability e “responsividade” dos sistemas democráticos e das elites políticas e burocráticas. Além de identificá-las, o professor emérito do European University Institute, que também lecionou em Chicago e Stanford, apresenta sua reflexão a respeito dos limites e alcance de cada uma dessas experiências.

O último artigo, de Ivan Krastev, intitulado “Da Política ao Protesto”, dialoga com o texto de Schmitter. Diretor do Centro de Estratégias Liberais de Sofia, na Bulgária, Krastev se pergunta por que nos últimos anos se vem verificando um aumento do número de protestos nas ruas e praças de países democráticos, semidemocráticos e não democráticos em todo o mundo. Ele está particularmente interessado em compreender esse fenômeno nos dois primeiros casos e avaliar em que medida a onda recorrente de protestos carrega um potencial construtivo de transformação das democracias representativas. Para a compreensão do fenômeno, ele estabelece o contraste entre a perda de interesse pela política partidária e eleitoral, de um lado, e o aumento

dos protestos de membros da classe média, de outro. As manifestações engajam um número cada vez maior de pessoas, ao passo que o nível de abstenção nas eleições e a quantidade de filiados a partidos (e sindicatos) diminuem significativamente nos Estados Unidos e em toda a Europa. O protesto estaria ocupando o lugar da política porque esta perdeu dramaticidade (já não há mais, como no passado, grandes antagonismos ideológicos entre os principais partidos) e utilidade aos olhos dos eleitores (cada vez há um número maior de governos sem maioria sólida e cujo raio de manobra está severamente limitado por entidades supranacionais e/ou pelos mercados financeiros). À falta de atores coletivos organizados, seriam os protestos fatores de mudança positiva nas democracias realmente existentes ou na transição de regimes semidemocráticos para regimes propriamente democráticos? Krastev é cético a esse respeito: os protestos são capazes de indicar o que a sociedade não quer, mas não o de dizer o que os cidadãos querem e muito menos de tornar esse desejo realidade.

Independentemente da ordem em que ler os artigos deste número, estamos certos de que o leitor não se arrepende de fazê-lo.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto
Diretores de Plataforma Democrática

Legalismo autocrático na Venezuela*

Javier Corrales

Javier Corrales é professor de Ciência Política do Amherst College. É coautor de Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela [Dragão nos trópicos: Hugo Chávez e a economia política da revolução na Venezuela] (com Michael Penfold, 2011). Uma segunda edição com novo subtítulo, The Legacy of Hugo Chávez [O legado de Hugo Chávez], será lançada em 2015. Trechos deste ensaio têm origem nesses livros.

O conceito de regimes híbridos — que exibem, ao mesmo tempo, características tanto democráticas quanto autoritárias — já é bastante consagrado no campo da política comparada. Regimes híbridos também são chamados de “autoritarismo competitivo” porque, embora o partido no poder dispute eleições (geralmente vencendo-as), o presidente possui uma gama de poderes autocráticos que minam os freios e contrapesos. Tais regimes são hoje comuns no mundo em desenvolvimento. Se usarmos a classificação da Freedom House de *parcialmente livres* como *proxy* de regimes híbridos, então, em 2014, eles eram ligeiramente mais comuns do que os regimes autoritários clássicos.

A dinâmica dos regimes híbridos — por que alguns permanecem estáveis ao longo do tempo enquanto outros se tornam ora democráticos ora ainda mais autocráticos — é menos entendida. A Venezuela de Hugo Chávez (1999-2013) é um caso de regime híbrido que rapida-

*Publicado originalmente como “Autocratic Legalism in Venezuela”, *Journal of Democracy*, Volume 26, Número 2, Abril de 2015 © 2015 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

mente se moveu em direção ao aumento do autoritarismo. No relatório *Freedom in the World* [Liberdade no mundo] para o período 1999-2000, a Freedom House rebaixou a nota da Venezuela de *livre* para *parcialmente livre*. A guinada da Venezuela em direção a um maior autoritarismo acelerou ao longo dos anos, atingindo novos patamares no governo de Nicolás Maduro (2013-presente). Hoje, a Venezuela aparece como o menos livre de todos os regimes *parcialmente livres* da América Latina.

Isso levanta duas questões. Primeiro, quais são os *mecanismos* pelos quais um regime autoritário competitivo torna-se mais autocrático? Por definição, um regime híbrido é aquele no qual o Executivo concentra poderes em detrimento de atores da oposição e não estatais. Mas o que mais precisa acontecer para considerarmos que ele se tornou mais autocrático? Este ensaio analisa a Venezuela desde 1999 para mostrar como pode ocorrer tal transformação. Meu argumento foca no uso, abuso e no não uso do estado de direito.

Em segundo lugar, quais foram as *causas* da rápida guinada da Venezuela em direção ao autoritarismo, em especial nos últimos anos do chavismo? Inspirado em meus trabalhos anteriores (frequentemente em colaboração com outros autores), apresento dois argumentos básicos. Um foca em fatores internos: a declinante competitividade eleitoral do partido do presidente desde o fim dos anos 2000, somada a uma dependência da trajetória (*path dependence*), ajuda a explicar a guinada da Venezuela em direção a um maior autoritarismo. O outro argumento foca na política externa: em 2010, a Venezuela havia conseguido criar uma política externa que a blindava de pressões internacionais. Embora certamente houvesse outros fatores em jogo, esses foram os dois principais condutores.

Durante a presidência de Chávez, a Venezuela tornou-se o caso paradigmático da América Latina de autoritarismo competitivo. O partido do presidente, conhecido desde 2007 como o Partido Socia-

lista Unido da Venezuela (PSUV), disputa eleições contra uma oposição multipartidária, como seria de se esperar em uma democracia. Ao mesmo tempo, o PSUV ajuda o Executivo a enfraquecer os freios e contrapesos, trata a oposição de maneira desfavorável, e reduz a autonomia da sociedade civil. Ao longo dos anos, as práticas autoritárias do regime tornaram-se mais pronunciadas.

Três elementos-chave

O principal mecanismo facilitador do aumento do autoritarismo na Venezuela poderia ser chamado de “legalismo autocrático”. O legalismo autocrático possui três elementos-chaves: o *uso*, o *abuso* e o *não uso* da lei a serviço do Executivo.

Começemos com o *uso* das leis autocráticas. Desde que chegou ao poder pela primeira vez, o partido do presidente beneficiou-se de seu domínio sobre os órgãos legislativos do país (a Assembleia Constituinte de 1999, o “congressinho” [*congresillo*] de 1999-2000 e o Legislativo nacional de 2000-presente) e do total controle sobre a Suprema Corte desde 2005 para conseguir aprovar leis que davam mais poder ao Executivo à custa dos demais poderes. Até a morte de Hugo Chávez, em março de 2013, foram aprovadas muitas dessas leis autocráticas:

- 1) A *Constituição de 1999*, apesar de trazer muitas inovações democráticas, aumentou o poder do presidente: ela eliminou o Senado (um importante ator com poder de veto); proibiu o financiamento público de organizações políticas (entendidas como sendo os partidos políticos); e deu poder ao presidente para realizar referendos para fazer o *recall* de legisladores, dissolver a legislatura sob certas condições e propor emendas e alterações constitucionais.
- 2) *Leis habilitantes* dão ao presidente o direito de governar por decreto. A legislatura dominada pelos chavistas aprovou quatro medidas provisórias no governo Chávez — em 1999,

2000, 2007 e 2010 — e (até o momento) uma vez no de Maduro — em 2013.

- 3) A *Lei Orgânica das Telecomunicações* (2000) permite ao governo suspender ou revogar concessões de rádio e televisão caso “atenda aos interesses da nação ou seja necessário para garantir a ordem pública e a segurança”. Essa lei foi modificada em 2011 para incluir toda produção audiovisual (incluindo tevê a cabo) e para reduzir o período de concessão de rádio de 25 para 15 anos.
- 4) A *Lei de Responsabilidade Social* (2004) proíbe a divulgação de material que possa incitar ou promover ódio e violência. Foi ampliada em 2010 para se aplicar à Internet. Dessa maneira, a mídia eletrônica não pode transmitir mensagens que “produzam ansiedade no público ou atrapalhem a ordem pública”, “incitem ou promovam desobediência à ordem legal”, “recusem-se a reconhecer a autoridade legalmente constituída” ou “incidem ou promovam ódio ou intolerância”.
- 5) A *reforma do código penal* de 2005 ampliou o escopo da lei de *desacato*, tornando ilegal ser “desrespeitoso às autoridades do governo”, cobrindo um número ainda maior de autoridades a quem essa lei se aplica. Também restringiu seriamente o uso de espaços públicos para a realização de manifestações.
- 6) As *leis que regem os “conselhos comunitários”* (a Lei Orgânica do Poder Popular [2010], a Lei Orgânica do Planejamento Público e Popular [2010], a Lei Orgânica da Controladoria Social [2010] e a Lei Orgânica das Comunas [2010]) estabelecem financiamento público e prerrogativas legais a esses órgãos mal definidos, que devem trabalhar com o Estado para prestar serviços, executar obras públicas e participar do desenvolvimento comunitário. Ao fazê-lo, frequentemente-

te se sobrepõem ao papel dos prefeitos e câmaras municipais. Nenhuma dessas leis exige que os conselhos realizem eleições para seus representantes.

- 7) A *Lei da Defesa da Soberania Política e Autodeterminação Nacional* (2010) impede que os defensores dos direitos humanos venezuelanos recebam assistência internacional. Organizações não governamentais (ONGs) que “defendam direitos políticos” ou “monitorem o desempenho de órgãos públicos” são impedidas de receber qualquer tipo de financiamento externo. Estrangeiros convidados por tais grupos para ir à Venezuela podem ser sumariamente expulsos do país caso expressem opiniões que “ofendam as instituições do Estado, autoridades do alto escalão ou ataquem o exercício da soberania”. As ONGs estão sujeitas a multas pesadas, e seus diretores podem perder o direito de disputar cargos públicos por até oito anos.
- 8) A *Lei Contra os Ilícitos Cambiais* (2010) concede ao governo o monopólio sobre todas as operações com moeda, incluindo títulos públicos. Toda moeda estrangeira fruto de exportação precisa ser vendida ao Banco Central da Venezuela (BCV) pela taxa de câmbio oficial. A lei também proíbe a “oferta” de bens e serviços entre entidades ou indivíduos venezuelanos em moeda estrangeira.
- 9) A *Lei de Reforma Parcial da Lei dos Partidos Políticos, Liberdade de Reunião e Manifestações* (2011) proíbe qualquer conduta de deputados que esteja em desacordo com a “orientação e as posições políticas” adotadas por seu partido durante o período eleitoral. Essa lei visa impedir que legisladores votem em oposição à linha do partido.
- 10) A *Lei Orgânica de Preços Justos* (2014) é uma atualização da Lei dos Custos e Preços Justos de 2011, que legalizou o

amplo sistema de controle de preços do regime e essencialmente eliminou o sistema de preço. A versão de 2014 tornou a lei mais rígida, ampliando o número de infrações, incluindo a revenda de mercadoria “essencial” e atos que causem “desestabilização econômica”. Também proíbe lucros acima de 30%. As sanções incluem multas, prisão, confisco de bens e assim por diante. Além disso, com a inclusão da “desestabilização econômica” — que pode ser interpretada para incluir até mesmo a circulação de boatos —, a lei amplia as justificativas subjetivas que o Estado pode usar para punir agentes privados. Desde 2011, essa lei também tem sido uma das principais causas do desabastecimento e do surgimento de mercados informais no país, e é frequentemente usada como justificativa para repressões contra o setor privado.

O arsenal venezuelano de leis autocráticas exhibe duas características. Primeiro, o aspecto autocrático dessas leis nem sempre é explícito. Frequentemente se esconde em artigos e cláusulas que empoderam cidadãos ou outros grupos políticos, encorajando os grupos empoderados a apoiar essas leis, ao menos inicialmente. Mas sempre há uma cláusula que acaba beneficiando o Executivo muito mais do que os outros atores, o que torna tais leis tão autocráticas. Segundo, essas leis foram aprovadas de maneira constitucional, ao menos na medida em que foram aprovadas por meio de processos constitucionalmente previstos. Esse paradoxo apresenta um problema duplo para a oposição: 1) tais leis reforçam a capacidade do Estado de controlar atores não estatais; e 2) elas não podem ser facilmente contestadas, porque emergiram por meio de canais constitucionais.

Abusando da lei: “hegemonia comunicacional”

O segundo elemento do legalismo autocrático é o *abuso* da lei, ou seja, a implementação inconsistente e enviesada das leis e regulamen-

tos. Na Venezuela, isso aconteceu em muitas esferas, mas é especialmente visível no mundo da imprensa, e ajuda a explicar como, sob o comando de Chávez, o equilíbrio entre a mídia privada independente e a controlada pelo governo pendeu a favor da última. Hoje, é mais provável que um venezuelano típico com pouco acesso à Internet seja exposto à mídia do governo ou pró-PSUV, geralmente mais disponível e economicamente acessível do que a mídia independente privada. A consequência tem sido uma redução significativa do pluralismo da imprensa. Essa mudança na mídia, conhecida internamente como “hegemonia comunicacional”, tem sido uma estratégia deliberada do chavismo.¹

Tabela 1 — Mídia impressa e televisiva independente (%)

	1998	2014
Imprensa		
Todos os jornais do país	100%	56%
Dos quais, jornais locais e regionais	100%	49%
Televisiva		
Todos os canais de tevê do país	100%	46%
Dos quais, canais locais e regionais	80%	39%

Nota: Independente significa: 1) privada; 2) que cobre política; 3) não comunitária; e 4) que não censura sistematicamente informação que seja favorável à oposição. Fonte: ver nota 2.

Em 2014, por meio do uso e do abuso da lei, a hegemonia comunicacional foi extensa, tanto na mídia impressa quanto na televisiva. Por exemplo, em 1998 havia 89 jornais na Venezuela,² todos privados e independentes. Em 2014, a Venezuela possuía 102 jornais, dos quais 56% eram privados; 8% eram estatais; 15% eram “não independentes”, pois possuíam uma inclinação sistemática pró-PSUV; e 22% eram “indeterminados”, seja por serem muito pequenos ou por não estarem disponíveis online para que sua orientação fosse determinada.³ Jornais estatais são atípicos em democracias. Na Venezuela, também são abertamente enviesados. Embora a mídia privada seja frequente-

mente criticada por ser demasiadamente propensa a cobrir denúncias — o que é visto tanto como um sinal de sua neutralidade como prova da presença de democracia na Venezuela —, uma mídia estatal que sistematicamente censura informações positivas sobre atores que não sejam o Estado não é indicação de vitalidade democrática. A administração Maduro está empenhada em continuar a política de expansão da imprensa estatal. Já criou jornais nas cidades de Valencia, Maracay, Cojedes, Guárico e Petare e, em 2014, o presidente anunciou que queria ter um em cada cidade.

A redução da imprensa independente é ainda mais gritante no caso da mídia televisiva. Em 1998, havia 24 canais de televisão em todo o país, dos quais apenas 3 eram públicos (e não enviesados). Em 2014, havia 105 canais de televisão, mas apenas 46% eram privados. (Se olharmos apenas para os canais locais, o declínio da participação da imprensa independente é ainda mais pronunciado, de 80% em 1998 para 39% em 2014.) Canais estatais agora representam 17% de todos os canais de televisão (14% se olharmos somente para os canais de televisão locais e regionais). Além disso, sob o chavismo emergiu uma nova categoria — “canais comunitários”, presentes sobretudo nas cidades menores, representando 37% das estações de tevê em 2014. Tecnicamente, canais comunitários são supostamente independentes, e muitos deles lutam para afirmar sua autonomia perante o Estado.⁴ Contudo, apenas canais pró-governo recebem financiamento e apoio do Estado. Dado que há poucas outras fontes de financiamento, canais comunitários acabam inevitavelmente se submetendo às diretivas estatais.

A crescente hegemonia comunicacional da Venezuela surgiu como o resultado tanto do *uso* quanto do *abuso* da lei.⁵ O governo tem usado regulamentações existentes para criar jornais públicos. Vários deles são distribuídos gratuitamente, rapidamente tomando espaço dos concorrentes privados — uma prática que está tecnicamente dentro da lei, mas que expulsa a imprensa independente. O Estado também abusa da

lei ao perseguir muitos jornais independentes, aplicando multas com base em alegações de corrupção ou violação da lei de imprensa, ou arbitrariamente negando acesso à moeda estrangeira, necessária para a aquisição de papel de jornal. De acordo com a organização Repórteres sem Fronteira, ao menos 37 jornais tiveram que reduzir circulação devido à falta de papel.⁶ Outras táticas incluíram impedir que agências estatais anunciassem em certos jornais privados; pressionar de maneira informal editores para que publicassem as histórias “certas”; e banir repórteres da cobertura de eventos do governo. O objetivo do regime é abusar da lei para produzir dificuldades financeiras para os jornais privados independentes, forçando-os a promover cortes (como no caso do diário *Tal Cual*, que teve que mudar sua periodicidade para semanal no começo de 2015) ou até mesmo a venda do jornal para novos proprietários (como aconteceu com o *El Universal*). Se a linha editorial de um jornal é alterada, o governo perdoa as dívidas e libera o acesso à moeda estrangeira.

O mesmo uso e abuso da lei foi aplicado à televisão. O forte declínio do pluralismo começou em 2003, quando Diosdado Cabello, atualmente o segundo político chavista mais poderoso e presidente da Assembleia Nacional, assumiu a direção da Comissão Nacional de Telecomunicações (Conatel), a agência que regula a difusão de rádio e tevê, e reestruturou as regulamentações de imprensa. A Conatel agora é responsável por determinar se uma estação pode ser enquadrada como canal comunitário (e, portanto, também se é elegível para receber financiamento estatal). A Conatel também perseguiu canais privados de televisão específicos recusando-se de maneira arbitrária a renovar suas licenças (como no caso da RCTV em 2007) ou cobrando multas excessivas por supostas violações da lei de mídia (como no caso da Globovisión até 2013). Na Venezuela, a única maneira pela qual um canal de televisão é capaz de garantir sua sobrevivência financeira é deixando de cobrir política — ou seja, aplicando autocensura (como fez a Globovisión desde que foi vendida para novos donos em

2013) e evitando cobrir eventos políticos (como normalmente fazem a Venevisión e a Televén).

Esse crescimento da mídia estatal e não independente teve um nítido impacto na disponibilidade de informações. Em janeiro de 2015, por exemplo, a oposição organizou uma importante marcha no centro de Caracas. Nenhum canal de televisão noticiou a marcha ou os discursos, preferindo seguir com sua programação normal. A Globovisión chegou a noticiar posteriormente os pronunciamentos dos líderes da oposição, mas por não mais de cinco minutos. Em comparação, a maioria das estações públicas de televisão divulgaram o discurso de mais de uma hora que Maduro fez naquele mesmo dia. A Globovisión exibiu o discurso de Maduro ao vivo por quinze minutos. A Venevisión e a Televén não televisionaram o discurso de Maduro, devido a seu acordo tácito com o Estado de não cobrir política.

O não uso da lei: irregularidades eleitorais

O terceiro elemento do legalismo autocrático é, paradoxalmente, o uso da ilegalidade. Isso tem sido especialmente significativo na política eleitoral. Um dos legados autoritários mais importantes de Chávez é um ambiente eleitoral marcado por irregularidades e governado por uma agência regulatória enviesada, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE). De fato, nas dezesseis eleições realizadas durante a era chavista, contabilizei mais de 45 tipos de irregularidades eleitorais, geralmente envolvendo uma aplicação seletiva das leis eleitorais e frequentemente flagrantes violações — por exemplo, o governo permite que o PSUV exceda limites de gastos ou de tempo de televisão; permite que seções eleitorais permaneçam abertas após seu horário regular; bane de maneira arbitrária candidatos e observadores eleitorais; manipula regras eleitorais em vantagem do partido do presidente; pressiona funcionários do Estado ou beneficiários de programas sociais a votar de determinada maneira; assedia eleitores nas seções eleitorais; ameaça cortar recursos de distritos que elejam candidatos da oposição; e con-

duz auditorias superficiais dos resultados.⁷ Com o passar do tempo, algumas irregularidades são efetivamente corrigidas — frequentemente por conta de pressões da oposição —, mas outras persistem, e novas irregularidades tendem a emergir a cada nova eleição.⁸

Esse ambiente eleitoral propenso a irregularidades se deteriorou ainda? Mais desde a morte de Chávez em março de 2013, a começar pela eleição de seu sucessor no mês seguinte. Naquela disputa, Maduro, que era o presidente em exercício, venceu seu oponente, Henrique Capriles Radonski, por meros 235 mil votos (uma margem de 1,5%). A oposição alegou que, durante a campanha e no dia do pleito, houve irregularidades recorrentes e novas (por exemplo, simpatizantes do PSUV foram vistos conduzindo eleitores até as urnas sob a alegação de assisti-los; assediando observadores eleitorais e eleitores; pagando pessoas para levar mais eleitores às urnas; e talvez até mesmo envolvendo-se em fraudes em algumas seções eleitorais), o que teria dado a Maduro a vitória por estreita margem. Após o anúncio dos resultados, manifestações eclodiram em Caracas e em várias outras cidades. O governo reprimiu os protestos; no fim, sete pessoas foram mortas e várias outras ficaram feridas. A oposição pediu uma auditoria completa, que foi recusada (embora o CNE tenha conduzido uma auditoria comparando os registros eletrônicos com as cédulas impressas) e, então — pela primeira vez desde 2005 — a oposição contestou os resultados eleitorais, exigindo formalmente que a eleição fosse anulada ou refeita em aproximadamente 5.700 mesas eleitorais (na Venezuela, cada mesa eleitoral está associada a uma urna eletrônica específica).

O pedido também foi indeferido, e então a oposição fez uma tentativa desesperada de levar sua alegação de fraude para a Suprema Corte. As cortes da Venezuela são um elemento-chave no *não uso* do estado de direito pelo regime. Juízes de instâncias superiores têm sido explicitamente favoráveis ao governo desde que este loteou as cortes em 2004, e muitos juízes de instâncias intermediárias não possuem estabilidade e são frequentemente penalizados por decisões desfavo-

ráveis ao governo. Ademais, de acordo com um recente estudo, nenhuma das 45.474 decisões da Suprema Corte desde 2005 foi desfavorável ao governo.⁹ Então não surpreende que a Suprema Corte tenha se recusado a julgar o caso de fraude apresentado pela oposição.

Embora tenha se observado menos casos de irregularidade nas urnas nas eleições municipais de dezembro seguinte, o governo mostrou toda sua força em favor dos candidatos do PSUV durante a campanha eleitoral, incluindo gastos excessivos e o uso ilegal de recursos públicos e da mídia estatal. Ademais, no momento da eleição, o mandato de três dos cinco membros do CNE — um órgão com apenas um representante de fora do governo — havia expirado. Com as eleições de 2013, a administração Maduro mostrou que havia não apenas herdado o legado semi-autoritário de Chávez, como também o expandiu.

A intensificação do legalismo autocrático no governo Maduro mostrou-se desestabilizadora.¹⁰ No início de 2014, a oposição ficou dividida em relação à resposta ao problemático processo eleitoral e à recusa do governo em investigar as irregularidades, com uma das facções incentivando e organizando manifestações nas ruas. O surgimento de manifestações populares levou à pior repressão já assistida sob o chavismo, e talvez sob qualquer governo eleito na história do país.

Entre fevereiro e abril de 2014, a Venezuela foi tomada por manifestações, inicialmente organizadas por estudantes universitários nas pequenas cidades de San Cristóbal e Mérida, a oeste do país. O governo reprimiu duramente a primeira onda de protestos, o que apenas incitou outros — desta vez coordenados via redes sociais, usando a hashtag #lasalida (“a saída”). A oposição mais linha-dura, incluindo Leopoldo López (ex-prefeito de Chacao, próxima a Caracas), María Corina Machado (à época, congressista) e Antonio Ledezma (prefeito da região metropolitana de Caracas) logo aderiram aos protestos, e os temas foram ampliados para incluir o baixo crescimento econômico, o

desabastecimento de alimentos e a baixa qualidade dos serviços públicos, bem como a explosão da criminalidade.

Ao todo, cerca de 800 mil pessoas em ao menos dezesseis estados e 38 cidades participaram dos protestos nesses três meses. Manifestantes montaram barricadas nas ruas em bairros predominantemente de classe média; alguns manifestantes lançaram garrafas, pedras e bombas caseiras. O governo enviou tropas da Guarda Nacional e da polícia nacional para reprimir as manifestações, e pode ter encorajado que civis pró-governo (conhecidos como “coletivos”) saíssem às ruas armados.¹¹ De acordo com um relatório elaborado por importantes organizações de defesa dos direitos humanos, o governo dissolveu à força 34% dos protestos, muito mais do que a repressão mais intensa ocorrida no governo Chávez (7% em 2009), e prendeu mais de 3.100 pessoas.¹²

Ainda mais surpreendente foi a ação do governo contra os líderes da oposição. López foi preso por “incitar a violência”, apesar da falta de evidências além de escritos a favor da mudança no governo, o que se alegou ter incitado “subliminarmente” os protestos. Machado foi acusada de traição por apresentar-se diante da Organização dos Estados Americanos (OEA) denunciando abusos dos direitos humanos na Venezuela, e foi posteriormente expulsa do Congresso Nacional. Ela e outros líderes da oposição foram acusados de tramar o assassinato do presidente e, em dezembro de 2014, Machado foi oficialmente acusada de conspiração e traição. Ledezma foi preso no fim de fevereiro de 2015, sob a acusação de conspirar para derrubar do governo.

Fatores internos e internacionais

Se o uso, o abuso e o não uso da lei respondem pela mecânica da guinada autoritária da Venezuela, quais são as causas por trás dela? O principal condutor é uma combinação de dependência de trajetória e declínio da competitividade eleitoral, como Michael Penfold e eu ar-

gumentamos na nova edição de *Dragon in the Tropics*. Por dependência de trajetória queremos dizer que, uma vez criadas instituições suficientes que permitam ao Estado governar de maneira autoritária, essas instituições se tornam os instrumentos preferidos para tomar decisões de política pública. Uma vez que Chávez já havia criado o arcabouço institucional e adquirido os instrumentos que facilitavam a repressão do governo, a administração Maduro — por dispor das instituições, instrumentos legais e ideologia política necessários — naturalmente fez uso deles para reprimir ainda mais a oposição.

Mas uma segunda razão importante para o aumento do autoritarismo é mais sistêmica: o declínio da competitividade eleitoral do partido do presidente. Nas eleições presidenciais de 2006, Chávez derrotou a oposição por ampla margem, obtendo 63% dos votos. No entanto, desde então, a oposição vem lentamente ganhando terreno frente ao PSUV nas urnas. O declínio eleitoral do PSUV foi menor nas eleições presidenciais de 2012, a última disputada por Chávez (que conquistou 55% dos votos), mas se intensificou imediatamente após a morte de Chávez. Nas eleições presidenciais de abril de 2013, Maduro conquistou apenas 51% dos votos. Embora o PSUV tivesse tido um desempenho melhor nas eleições municipais de dezembro de 2013, o ganho não foi substancial: se somados os votos de todos os partidos de oposição, a margem de vitória do PSUV foi de meros 2,7 pontos percentuais, muito distante das margens de dois dígitos de que gozava em meados da década de 2000.

À medida que o partido no poder de um regime autoritário competitivo perde sua capacidade de competir eleitoralmente, há maiores incentivos para mostrar seu lado autoritário como mecanismo de sobrevivência. Não deveria ser surpresa que um regime híbrido optaria por tornar-se mais autoritário quando os incentivos tradicionalmente oferecidos aos eleitores em troca do voto (apelo ideológico, recursos econômicos, inovação de políticas públicas e governança competente) estão ou indisponíveis ou se exaurindo. Somado à disponibilidade das

ferramentas de legalismo autocrático, o declínio eleitoral do PSUV é a causa mais importante para a intensificação da repressão no governo Maduro.

A terceira razão pela qual a Venezuela tornou-se mais autoritária é a criação de um escudo internacional.¹³ Durante a presidência de Chávez, a Venezuela começou a usar sua política externa para construir uma “aliança de tolerância” — ou seja, uma aliança de países não dispostos a criticar a Venezuela, muito menos a esforços internacionais de sanção às transgressões do país. A Venezuela usou seus recursos petrolíferos para expandir essa aliança para além da América Latina. Entre 2003 e 2012, as receitas de petróleo do país excederam e muito as de qualquer outro país da região — chegando a representar mais de 30% do PIB do país à época.¹⁴ Mas a Venezuela também assistiu à forte queda da produção de petróleo desde 2000.¹⁵ Consequentemente, desde então a Venezuela tem sido um dos dois maiores defensores do aumento do preço do petróleo entre os membros da OPEP, para a frustração dos países importadores de petróleo. Para melhorar sua reputação entre os países importadores de petróleo e desenvolver o “*soft power*” da Venezuela, Chávez expandiu a ajuda externa, que apontava ser uma forma mais pró-pobres de promoção do desenvolvimento do que a ajuda vinda do Ocidente.¹⁶

Construindo uma “aliança de tolerância”

O programa de ajuda externa mais conhecido de Chávez é o Petrocaribe. Criado em 2005, esse acordo de comércio permite que 17 pequenos países da América Central e do Caribe comprem o petróleo da Venezuela a preços subsidiados e a termos financeiramente favoráveis. Em comparação com acordos similares anteriores, o Petrocaribe aumentou o número de países beneficiários, bem como o volume de petróleo que recebiam, aumentou o subsídio ao preço, e tornou as condições de reembolso ainda mais favoráveis aos países beneficiários. Em 2013, o Petrocaribe fornecia 59% de todo o petróleo consumido

por Cuba, 93% do consumido pelo Haiti, 70% do da Nicarágua, e 13% do de El Salvador.¹⁷ A Venezuela possui acordos similares de subsídio de petróleo e de financiamento facilitado com a Argentina.¹⁸

A ajuda econômica expansionista de Chávez estendia-se para além do Petrocaribe em pelo menos quatro outros domínios: 1) permitir a amortização, perdão ou tolerância da dívida para países com dificuldade de pagá-la; 2) tornar a Venezuela um importante importador de bens e serviços (beneficiando Brasil e Colômbia); 3) abrir os setores de petróleo e energia para países aliados como China, Brasil, Rússia e Irã; e 4) expandir os serviços internacionais de informação (a saber, a TeleSur).

O fluxo de petrodólares, produtos, subsídios e contratos da Venezuela para países estrangeiros rendeu a Chávez enorme apoio diplomático. Embora muitos países não vissem com bons olhos a política de Chávez de manter alto o preço do petróleo e de restringir as liberdades civis na Venezuela, sua ajuda econômica estrangeira generosa era bem-vinda, apoiada também por aqueles que viam nessa política de ajuda externa outro exemplo do comprometimento anticapitalista do país.

A Venezuela também ficou conhecida por ameaçar cortar laços econômicos com nações desenvolvidas como maneira de obter apoio. Por exemplo, em 2014 corriam boatos de que a Venezuela havia pressionado os Países Baixos a bloquear a extradição de Hugo Carvajal, antigo diretor da inteligência militar venezuelana, de Aruba (uma ilha caribenha que é parte do Reino dos Países Baixos) para os Estados Unidos ameaçando proibir a Royal Dutch Shell e a Unilever de operar na Venezuela. Em fevereiro de 2015, um diário espanhol noticiou que o governo venezuelano havia oficialmente ameaçado expropriar várias multinacionais espanholas caso elas não pressionassem o governo espanhol a adotar uma postura mais favorável à Venezuela.¹⁹

A criação de uma aliança de tolerância à Venezuela foi facilitada pela relutância de governos latino-americanos em criticar as falhas de

atuais presidentes, apesar do compromisso desses países com os direitos humanos. Por conta em parte dessa reticência regional, os Estados Unidos decidiram tomar uma posição mais firme, declarando a Venezuela uma “ameaça à segurança nacional” em março de 2015, preparando assim o caminho para a aplicação de sanções a sete importante autoridades venezuelanas. Maduro, porém, irá provavelmente usar essa dita agressão norte-americana em vantagem própria, justificando novas ingerências do Estado.

Nem todos os objetivos de política externa da Venezuela foram atingidos. Com a generosidade externa da Venezuela, Chávez se propunha a fazer mais do que simplesmente construir uma aliança de tolerância. Ele queria não apenas evitar críticas vindas do exterior, como também expandir o número de regimes na região com ideais similares. A ajuda externa venezuelana contribuiu diretamente para as campanhas eleitorais de movimentos similares ao chavismo por toda a América Latina (Argentina, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Equador e Paraguai) e até mesmo de fora da região (Espanha), muitas vezes com sucesso. Recente estudo sobre a influência venezuelana em El Salvador mostra como funciona sua petrodiplomacia. A ajuda venezuelana ajudou El Salvador a criar a Alba Petróleos, uma companhia estatal de distribuição de petróleo. A Alba Petróleos, que é dirigida quase completamente pelo partido no poder em El Salvador e, portanto, raramente auditada, disponibiliza financiamento principalmente para municípios governados pelo partido do governo, e também investe fortemente em projetos sociais durante o período eleitoral. A empresa nem sempre quita suas dívidas com a Venezuela, o que é tolerado pelo governo (a aliança de tolerância opera em ambos os sentidos).²⁰

Apesar de alguns sucessos iniciais (notadamente na Bolívia, Equador e Nicarágua), a estratégia de usar a ajuda externa para criar regimes clones acabou tendo o efeito contrário. Nos últimos anos, os esforços venezuelanos para apoiar determinados grupos políticos de outros países produziram contrarreações em países como Colômbia,

Peru, México, Honduras e Paraguai. Líderes antichavistas tornaram-se ainda mais populares, e candidatos de esquerda passaram a negar ligações com o chavismo. Além disso, importantes figuras da América Latina, incluindo cinco ex-presidentes latino-americanos, criticaram as repressões de Maduro de 2014-15. Resumindo, os resultados dos esforços da Venezuela de criar regimes clones foram, na melhor das hipóteses, irregulares, mas sua tentativa de criar uma aliança de tolerância foi um grande sucesso, permitindo que Chávez governasse de maneira mais autocrática sem precisar enfrentar muitas críticas internacionais.

Além da vizinhança

Uma das iniciativas de política externa mais importantes de Chávez foi a criação do canal de televisão TeleSur. Fundada em 2005, a TeleSur está sediada em Caracas, mas tem transmissão internacional. Sua missão é competir com redes “imperialistas” de notícias como a CNN e oferecer uma perspectiva “latino-americana” e “orientada para o hemisfério Sul”. A TeleSur oferece um sinal aberto (*free-to-air*), que pode ser captado por qualquer um que tiver o equipamento apropriado. De acordo com o governo venezuelano, o canal está interessado na audiência, não nos lucros. A TeleSur, cujo orçamento anual está estimado entre US\$ 10 e 15 milhões, alegou possuir 7,7 milhões de “assinantes” em todo o mundo em 2014.

Como as demais iniciativas de política exterior de Chávez, a TeleSur tem um histórico irregular. Por um lado, a TeleSur conseguiu firmar parcerias internacionais com governos que ajudaram a financiar o empreendimento, incluindo Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua e Uruguai. Além disso, a TeleSur possui acordos de compartilhamento de informação com inúmeras organizações, incluindo a Al-Jazeera, a BBC, a russa RT, a iraniana IRIB e a chinesa CCTV, entre outras. Inicialmente lançado como um canal apenas em língua espanhola, começou a transmitir em português, em 2008, e em inglês, em 2014.

Por outro lado, a audiência da TeleSur é provavelmente baixa. O Ministro das Comunicações e Informação recentemente admitiu que não sabe quantas pessoas de fato assistem ao canal, alegando que a TeleSur não dispõe de recursos para medir sua audiência.²¹ A empresa privada AGB Nielsen, que coleta informações sobre audiência na Venezuela, relata que, entre 2008 e 2012, a TeleSur possuía uma participação média de 0,48%, tornando-a um dos canais menos vistos no país (em comparação, a participação da Venevisión variou entre 23 e 36%).²² Embora não haja informação sobre a audiência internacional da TeleSur, podemos usar o Twitter para ter uma ideia da popularidade do canal. Em comparação com a concorrência, a TeleSur é bastante agressiva no Twitter, pelo menos em termos de tuítes postados por mês (ver Tabela 2). Ao mesmo tempo, no entanto, a TeleSur possui desempenho pífio em relação ao número de seguidores no Twitter: seu aumento médio no número de seguidores por mês é insignificante se comparado ao da CNN en Español.

A TeleSur é um símbolo emblemático dos esforços do regime venezuelano de disseminar sua visão de mundo o mais amplamente possível: o governo trabalha duro para obter retornos modestos, mas parece não se preocupar muito com essa baixa relação investimento-retorno. Na batalha contra o “imperialismo”, a Venezuela está comprometida com o longo prazo.

Tabela 2 — A TeleSur e seus competidores no Twitter

Canal	Início no Twitter	Média de tuítes/mês	Média de novos seguidores/mês
CNN en Español	Abril/2009	794	165.038
BBC Mundo	Novembro/2007	698	15.316
TeleSur	Junho/ 2009	8.570	16.236
NTN24 (Colômbia)	Abril/2010	2.602	47.254

Fonte: Compilado pelo autor com base em www.twitter.com.

A atual política externa da Venezuela estende-se para além de seus vizinhos. O regime estabeleceu laços bastante estreitos com outras não democracias ao redor do globo, incluindo a China e a Rússia, bem como Estados párias como o Irã, a Síria e a Líbia de Gaddafi. Essas parcerias extra-hemisféricas têm sido motivadas por objetivos genéricos e também por objetivos bilaterais específicos.²³ Em relação aos primeiros, o regime buscou estabelecer relações econômicas e empresariais opacas (e, portanto, insuladas do escrutínio público), algo muito mais fácil de ser feito em não democracias, assim como buscou criar mais complicações diplomáticas para os Estados Unidos ao se unir a seus adversários. É amplamente conhecido que o regime venezuelano, sob Chávez e sob Maduro, firmou parcerias com países como a China, a Rússia, o Irã e a Síria, envolvendo negócios e investimentos econômicos lucrativos.

São vários os objetivos bilaterais específicos. A Venezuela espera encontrar na China uma alternativa viável de mercado para seu petróleo e aumentar os mais de US\$ 50 bilhões que a China já investiu na economia venezuelana. Ao mesmo tempo, o regime é um importante comprador de armas da Rússia; estima-se que a Venezuela tenha comprado cerca de três quartos dos US\$ 14,5 bilhões que a Rússia obteve das vendas de armas para a América Latina entre 2001 e 2013.²⁴ Por fim, a Venezuela esperava que o Irã se juntasse a ela em um subgrupo da OPEP para contrabalancear os esforços da Arábia Saudita em manter baixo o preço do petróleo. Os Estados Unidos temeram por algum tempo que a parceria Venezuela-Irã resultasse em projetos nucleares na Venezuela bem como em terrorismo financiado pelo Irã por toda a América Latina, embora a preocupação do Ocidente em relação à influência iraniana na região pareça ter arrefecido desde 2012.

Hoje, com a Venezuela diante de uma forte crise econômica que a torna um parceiro comercial menos lucrativo e um exemplo menos atraente a ser seguido, a capacidade do regime para projetar seu poder globalmente encolheu. Então, Maduro teve que mudar de tática. Em

vez de tentar moldar o mundo à sua volta, seu objetivo principal agora é convencer os parceiros globais da Venezuela que, em termos de seu interesse econômico na Venezuela, uma mudança no *status quo* pode ser prejudicial a eles. Essa é apenas outra maneira de usar os laços econômicos internacionais para promover internamente a sobrevivência do regime.

Durante dezesseis anos de chavismo e, em especial, desde 2006, o regime da Venezuela moveu-se continuamente em direção a práticas mais autoritárias. Tal trajetória não estava predeterminada. Nem todos os regimes híbridos se movem nessa direção. Muitos fatores contribuíram para o aumento do autoritarismo na Venezuela: o aumento dos preços do petróleo nos períodos 2003-2008 e 2010-2012, dando ao Estado vastos recursos para cooptar e reprimir a oposição; o declínio das iniciativas de promoção da democracia do Ocidente; o aumento da influência de novas potências não democráticas, como a China e a Rússia; a intensificação do unilateralismo dos EUA entre 2001 e 2008, que despertou os impulsos nacionalistas da Venezuela; a mudança global em direção à maior tolerância ao estatismo, após duas décadas de neoliberalismo; e até mesmo os erros e fraquezas da oposição venezuelana.

Sem dúvida, todos esses fatores desempenharam um papel. Mas, em regimes híbridos, autoridades do governo também têm à sua disposição os instrumentos necessários para conduzir seus países em direção a formas mais profundas de autoritarismo. No caso da Venezuela, esses instrumentos incluíram o uso inteligente da superioridade eleitoral no país e os petrodólares no exterior. Agora que ambos os instrumentos ficaram escassos, o regime vive uma tensão sem precedentes. Vê-se diante de novas pressões vindas de críticos internacionais (embora ainda poucas da América Latina) e de uma oposição interna revitalizada e determinada a reverter o curso do regime. A economia e as eleições deixaram Maduro sem saída, muito mais do que em qualquer momento sob Chávez. Irá Maduro sucumbir a essas pressões ou contra-atacar? Com base em seu governo até aqui, Maduro parece es-

tar confiante de que possui controle institucional suficiente no país e apoio no exterior para manter o curso. É, portanto, possível que um dos regimes mais politicamente restritivos da América Latina possa se tornar ainda mais restritivo nos próximos anos.

Notas

1. Ver “Grandes Objetivos Históricos y Objetivos Nacionales”, *Programa de la Patria 2013-2019*. Disponível em: <blog.chavez.org.ve/programa-patria-venezuela-2013-2019/idependencia-nacional>.

2. Esses números para os jornais venezuelanos estão baseados no anuário da imprensa de Juvenal Mavares, *Directorio de relaciones públicas y medios de comunicación social* (Caracas: J&M Asociados, 1998); ver também a lista de jornais venezuelanos da Prensa Escrita. Disponível em: <www.prensaescrita.com/america/venezuela.php>.

3. Sou grato a Franz von Bergen e a Juan Gabriel Delgado por seu apoio na pesquisa. Para determinar se um jornal era independente, verificamos se antigos jornalistas ou os de outros veículos relataram casos de informação censurada na cobertura de notícias favoráveis à oposição. Sem dúvida, foram feitos alguns julgamentos qualitativos. Mas, deixando de lado minha contagem de mídia impressa não independente, a evidência ainda é clara: o número de veículos da mídia impressa independente privada caiu consideravelmente durante o chavismo.

4. Ver Sujatha Fernandes, *Who Can Stop The Drums? Urban Social Movements in Chávez's Venezuela*. Durham: Duke University Press, 2010.

5. Philip Bennett e Moisés Naím, “21st-Century Censorship”, *Columbia Journalism Review*, 5 de janeiro de 2015. Disponível em: <moisesnaim.com/columns/21st-century-censorship>.

6. “Unos cuarenta periódicos, afectados por la escasez de papel en Venezuela”, *Repórteres Sem Fronteiras*, 12 de setembro de 2014. Disponível em: <es.rsrf.org/venezuela-unos-cuarentaperiodicos-afectados-12-09-2014,46951.html>.

7. Javier Corrales, “Electoral Irregularities Under Chavismo: A Tally”, *Americas Quarterly*, 11 de abril de 2013. Disponível em: <www.americasquarterly.org/electoral-irregularities-under-chavismo-tally>.

8. Miriam Kornblith, “Latin America’s Authoritarian Drift: Chavismo After Chávez?”, *Journal of Democracy*, v. 24, n. 3 (julho de 2013), pp. 47-61.

9. Edgar López, “En nueve años el TSJ no ha dictado ni una sentencia contra el gobierno”, *El Nacional*, 1º de dezembro de 2014. Disponível em: <www.el-nacional.com/politica/anos-TSJ-dictadosentencia-gobierno_0_529147208.html>.

10. Essa seção tem origem em Javier Corrales e Michael Penfold, *Dragon in the Tropics: The Legacy of Hugo Chávez*, 2ª ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, no prelo.

11. International Crisis Group, “Venezuela: Dangerous Inertia”, *Latin America Briefing*, n. 31, 23 de setembro de 2014.

12. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), “Venezuela 2014: Protestas y derechos humanos”, Informe, fev.-maio de 2014. Disponível em: <www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Informe-final-protestas2.pdf>; “Maduro supera a Chávez en represión”, *Hoy* (Quito), 8 de julho de 2014. Disponível em: <www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/maduro-supera-a-chavez-en-represion-609719.html>.

13. Javier Corrales e Carlos A. Romero, *U.S.-Venezuela Relations Since the 1990s: Coping with Midlevel Security Threats*. Nova York: Routledge, 2013.

14. Francisco J. Monaldi, “Oil and Politics: Venezuela Today”, trabalho apresentado no *Latin American Studies Association Congress*, Washington, D.C., 2013.

15. U.S. Energy Information Administration, “Venezuela: Country Analysis Brief Overview”. Disponível em: <www.eia.gov/countries>.

16. Javier Corrales, “Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela’s Foreign Policy”, *Washington Quarterly*, v. 32, n. 4 (outubro de 2009), pp. 97-114.

17. Andres Schipani e John Paul Rathbone, “Oil Price Rout Forces Venezuela to Rethink Petro-Diplomacy”, *Financial Times*, 14 de janeiro de 2015.

18. Para uma análise mais precisa da petroajuda da Venezuela a seus vizinhos, ver a tabela “Venezuela’s Petro-Aid: Subsidized Oil Shipments Within Latin America”. Disponível em: <www.journalofdemocracy.org/articles/supplemental-material>.

19. Ver “Amenazan con expropiar a empresas españolas”, *El Nacional* (Caracas), 16 de fevereiro de 2015. Disponível em: <www.el-nacional.com/economia/Amenazan-expropiar-empresas-espanolas_0_575342576.html>.

20. Agustín E. Ferraro e Juan José Rastrollo, “¿Clientelismo político en El Salvador? Estudio de caso de Alba Petróleos y sus empresas relacionadas”, Universidade de Salamanca. Disponível em: <www.slideshare.net/FUSADESORG/clientelismo-politico-en-el-salvador-estudio-de-caso-de-alba-petroleos-y-sus-empresas-relacionadas>.

21. Ver “Telesur celebra cinco años de vida ‘haciendo mejor periodismo que CNN’”, *Correo del Orinoco* (Caracas), 1º de agosto de 2010. Disponível em: <www.correodelorinoco.gob.ve/comunicacion-cultura/telesur-celebra-cinco-anos-vida-haciendo-mejor-periodismo-que-cnn>.

22. Ver AGB Nielsen Media Research, “Share por canal interanual 2008 al 2012: Total individuos”. Disponível em: <www.agbnielsen.com.ve/libro2012/SHARE/TOTAL_INDIVIDUOS.html>.

23. Corrales e Romero, op. cit., p. 162.

24. Ilan Berman, “Russia Pivots Toward Cuba, Venezuela, Nicaragua”, *Washington Times*, 26 de março de 2014.

A subversão criminal da democracia mexicana*

Andreas Schedler

Andreas Schedler é professor de Ciência Política do CIDE na Cidade do México. Sua obra mais recente é The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism [A política da incerteza: mantendo e subvertendo o autoritarismo eleitoral] (2013). Atualmente desenvolve pesquisa de opinião pública sobre a violência organizada no México.

Uma vez a cada século, ao que parece, o México enfrenta o drama da violência coletiva. A guerra pela independência, entre 1810 e 1821, deixou cerca de 200 mil mortos e a Revolução Mexicana, entre 1910 e 1917, não menos que um milhão.¹ Hoje, após décadas de relativa paz autoritária e apenas duas presidências democráticas, o país se vê imerso em outra epidemia de violência. Nas eleições presidenciais de 2000, a vitória do candidato de oposição Vicente Fox, do conservador Partido da Ação Nacional (PAN), foi a coroação de um longo processo de democratização por meio de eleições e encerrou sete décadas seguidas de domínio hegemônico do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Mas, mesmo com a incipiente democracia mexicana lutando para encontrar um rumo, o país entrou — num primeiro momento, de maneira imperceptível, depois de maneira dramática — em uma guerra civil, assistindo a um aumento pandêmico de violência relacionada ao crime organizado.

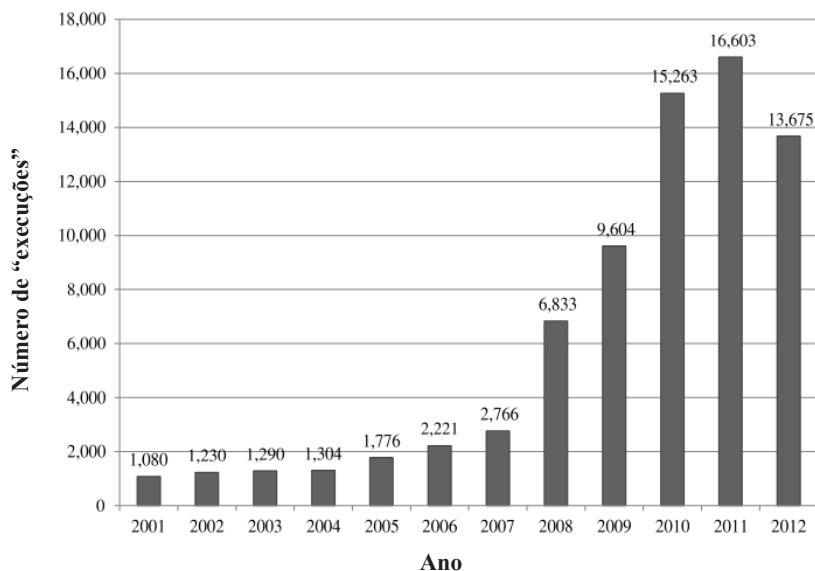
*Publicado originalmente como “The Criminal Subversion of Mexican Democracy”, *Journal of Democracy*, Volume 25, Número 1, Janeiro de 2014 © 2014 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

Em 2006, após uma disputa bastante acirrada, o candidato do PAN, Felipe Calderón, assumiu a presidência em meio a uma crise de segurança. Durante o mandato de Fox, uma disputa violenta entre organizações do tráfico de drogas (os chamados cartéis) havia provocado mais de mil homicídios por ano, e os números aumentavam. Embora não tenha sido tema de campanha, o presidente Calderón decidiu fazer do combate aos cartéis de drogas um marco em sua presidência, o que acabou se transformando no principal fracasso de seu mandato. Ao apostar fortemente no uso do poder militar, Calderón intensificou uma estratégia incerta que já havia sido empreendida por seus antecessores. Ela incluía o fortalecimento do aparato de segurança sem o fortalecimento do sistema de justiça; o uso do exército para desempenhar funções de policiamento civil sem supervisão; a perseguição dos líderes dos cartéis sem desmantelar suas redes; o combate ao tráfico de drogas estimulado pelo acerto de conta entre rivais; a prisão de inúmeros suspeitos sem submetê-los a um julgamento justo e efetivo; e o uso de apreensões em massa de dinheiro e de armas ligadas ao narcotráfico sem a adoção de estratégias de combate à lavagem de dinheiro e ao contrabando de armas.

A incoerência de políticas públicas permitiu que a violência que se arrastava se tornasse ainda pior, tanto em termos qualitativos como quantitativos. Em termos qualitativos, os métodos de assassinato passaram a exibir requintes de crueldade, de maneira rotineira e ritualizada. Em certas partes do país, a demonstração pública de corpos torturados, desmembrados e decapitados tornou-se uma cena diária comum. Em termos quantitativos, o número de homicídios por ano associado às organizações criminosas passou de 2.200 em 2006 para mais de 16.600 em 2011. Em 2012, o número de homicídios relacionados às drogas caiu pela primeira vez desde 2001, embora permanecendo em um nível (cerca de 14 mil) muitas vezes superior ao do começo dos anos 2000. Ainda não sabemos, claro, se a queda de 2012 constitui o começo de uma tendência. Além disso, há diversos problemas rela-

cionados à coleta de dados sobre a violência. Milhares de pessoas “desapareceram” após serem abduzidas. De acordo com números oficiais, mais de 26 mil pessoas foram declaradas “desaparecidas” durante a administração Calderón.²

Figura — Homicídios anuais atribuídos ao crime organizado no México, 2000-12



Fontes: Para 2001-6: Procuradoria Geral da República [PGR], citado por Marcos Pablo Moloeznik, “Militarizing Mexico’s Public Security”. CHDS Regional Insights, n. 11 (15 de fevereiro de 2009). Para 2007-10: Presidência da República, “Bases de datos por fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincencial”. Para janeiro a setembro de 2011: PGR, “Bases de datos por fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincencial”. Para outubro de 2011 a dezembro de 2012: Lantia Consultores, “Violencia del Crimen Organizado”. Disponível em: <www.lantiaconsultores.com>.

Quando confrontos entre grupos armados em um Estado causam mais de mil “mortes em batalha” por ano, acadêmicos falam em “guerra civil”. Ao menos desde 2001, a democracia no México vive níveis de “conflitos internos” que ultrapassam esse limite. No entanto, não há uma, mas várias guerras. As principais linhas de batalha são entre organizações criminosas. Muitos atos de coerção privada, talvez a

maioria deles, são atos de hostilidade em uma guerra multilateral entre cartéis rivais. A administração Calderón repetidamente atribui 90% dos assassinatos relacionados às drogas ao “acerto de contas” entre organizações criminais. Esse número é meramente impressionista, para não dizer propagandista. Apenas 10% das vítimas são inocentes, disse; o resto é culpado. Via de regra, os casos não acabam em instauração de processo.

Embora a chamada guerra às drogas implique vários conflitos “não estatais” interligados, também contém elementos de violência “unilateral” de criminosos contra civis. A participação em mercados ilícitos motivada pelo lucro constitui apenas uma parte das atividades do crime organizado. Os cartéis de drogas também estão bastante envolvidos com crimes predatórios envolvendo violência contra civis. Assassinatos encomendados são apenas a ponta do iceberg. À medida que as organizações criminosas diversificam suas atividades, o país assiste ao dramático aumento dos casos de sequestro, tráfico de pessoas e extorsão (esquemas de proteção similares aos da máfia). Além disso, na medida em que os cartéis fazem guerra contra os agentes do Estado, participam de um tipo de insurgência criminal. Nos últimos anos temos visto um fluxo constante de ataques contra o Estado, como o sequestro, tortura e assassinato de agentes de segurança e ataques a delegacias usando granadas de mão e artilharia pesada.

O Estado mexicano também é, portanto, um dos atores envolvidos na guerra. Teoricamente, ele detém o monopólio do uso legítimo da violência. Na prática, ele comete violência criminal em larga escala. Grupos internacionais de defesa dos direitos humanos concordam que agentes da segurança cometeram violações “generalizadas” contra os direitos humanos. Em parte, essas violações são expressões de *abuso* do Estado. Elas são a consequência não intencional, porém inevitável, da força bruta, do baixo uso de inteligência e da falta de supervisão em uma “guerra irregular” caracterizada por problemas endêmicos

de informação. Em parte, a violência ilegal do Estado é um sintoma da *cumplicidade* parcial do Estado. Entre janeiro de 2008 e novembro de 2012, mais de 2.500 policiais e mais de 200 militares foram assassinados por organizações criminosas.³ Ainda assim, em vários dos casos, agentes do Estado colaboraram com organizações criminosas.

Fontes de violência

Como foi que o México se transformou em uma “democracia violenta” em poucos anos? Alguns dizem que não há mistério algum, pois a derrocada do México tem sido um processo de “normalização” latino-americana. Hoje, a taxa anual de homicídios, de 18,6 por 100 mil habitantes, é muito próxima da média regional, de 15,6.⁴ Além disso, a violência não é generalizada, mas territorialmente concentrada em pontos de entrada e de saída e ao longo das rotas do transporte transnacional das drogas. Os estados da fronteira com os Estados Unidos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León e Tamaulipas), bem como alguns estados ao longo da costa do Pacífico (Sinaloa, Jalisco, Michoacán e Guerrero) têm sido os principais palcos da guerra às drogas.

Nos últimos anos, no entanto, a violência organizada tem se espalhado para mais estados e municípios. Ainda assim, entre 2009 e 2011, menos de 5% das cidades mexicanas registraram um nível extremo de violência (definido como uma média anual de homicídios de 100 ou mais por 100 mil habitantes).⁵ Muitos concluem, portanto, que a atual crise de segurança é ruim, mas não tão ruim assim. Em perspectiva comparada, parece um problema de tamanho médio, e boa parte do território nacional permanece completamente calmo. Dessa forma, as autoridades mexicanas, bem como os cidadãos, frequentemente reclamam que a crise ganha uma atenção excessiva por parte da comunidade internacional.

Essa leitura tranquilizadora depende, no entanto, do que estamos dispostos a aceitar como “normal”. Para começar, há o fato de que há menos de uma década a taxa de homicídios do México era apenas a metade da atual taxa considerada “normal para a região”. E também há o nível excepcional de violência na região como um todo. De acordo com estimativa de Moisés Naím, a América Latina possui apenas 8% da população mundial, mas 42% de todos os homicídios.⁶ Ao ampliarmos o quadro de comparação da região para o mundo inteiro, é possível perceber o extraordinário nível de violência social no México, bem como em outros países latino-americanos, como Brasil, Colômbia, Honduras e Venezuela. E, mesmo se estivermos dispostos a aceitar esse novo nível de violência “estrutural”, ainda assim precisamos entender o recente aumento. A maioria das explicações baseia-se em dois grupos de causa: recursos materiais e dinâmica dos atores.

As narrativas “baseadas em recursos” observam que os recursos destinados à guerra se tornaram mais disponíveis. Entre eles:

Dinheiro: O comércio de drogas ilegais é um negócio lucrativo, cujo maior mercado é o vizinho do Norte, os Estados Unidos. Esse negócio cria a riqueza que permite que “oligarcas” do crime se organizem e se armem. Embora a história da produção e do tráfico de drogas no México date da primeira parte do século 19, o mercado expandiu-se fortemente nos anos 1990, quando as rotas do tráfico de cocaína se deslocaram do Caribe para o México. A riqueza ilícita sustenta a organização da violência. Por outro lado, a organização privada da violência também produz riqueza, e não apenas porque as fatias de participação no mercado são disputadas pelo uso da violência. De acordo com estimativas, menos de metade da receita dos cartéis de drogas vem hoje da sua venda. O resto vem de outras atividades ilícitas com base na violência, algumas com base em forças de mercado, outras puramente predatórias.⁷

Armas: Desde os anos 1990, os cartéis de drogas mexicanos têm se envolvido em uma espécie de corrida armamentista subnacional, expandindo-se e profissionalizando suas estruturas de defesa e repressão. Dada a porosidade das fronteiras e a ampla disponibilidade de armas de pequeno porte no mercado norte-americano (em especial após o fim da proibição federal às “armas semiautomáticas” em 2004), eles dispõem de acesso ilimitado aos meios de destruição.

Pessoal: De acordo com uma estatística bastante citada, a indústria das drogas no México emprega cerca de meio milhão de pessoas. Entre seus quadros há um número indeterminado de profissionais da violência que trabalham em ramos paramilitares de organizações criminosas como guarda-costas, combatentes de rua, sequestradores, torturadores e assassinos.⁸ Clichês sobre jovens pobres sem nada a perder sugerem que o exército de reserva proletário dos cartéis é ilimitado. Isso pode ou não ser verdade. Sabemos pouco sobre a identidade e a forma de recrutamento de assassinos. Até o momento, no entanto, a oferta de trabalho para os campos de massacre mexicanos tem sido abundante — a despeito de rumores de recrutamento forçado, com alguns prevendo uma iminente escassez de mão de obra.

Um segundo conjunto de explicações centra nos atores. Tanto o Estado quanto o crime organizado passaram por processos de *fragmentação*. Nos “velhos tempos” de paz hegemônica, autoridades do Estado e organizações criminais institucionalizaram a corrupção. O primeiro concordou em tolerar empreendimentos ilícitos, e o último em pagar por proteção oficial e seguir certas regras de conduta informais. Esses “esquemas de proteção patrocinados pelo Estado” foram desmantelados e ambas as partes foram desestabilizadas pela multiplicação do número de atores.⁹

De um lado, a ampliação da competição eleitoral substituiu a disciplina partidária hegemônica pelo pluralismo partidário em todos os níveis de governo. Por outro, a estratégia do governo de cortar as ca-

beças das lideranças desestabilizou todo o sistema de atores criminais. Todos os relacionamentos foram afetados: dentro dos cartéis, entre os cartéis e entre os cartéis e o Estado. Em resumo, tornou o crime organizado *desorganizado*. Em 2006, seis grandes cartéis de drogas internacionais operavam no México. Quatro anos depois, o número dobrou. Além disso, surgiram mais de sessenta organizações criminosas locais, desenvolvendo todo tipo de atividade que se tornou lucrativa pela violência organizada, de sequestros em massa à proteção privada. A desestabilização e multiplicação de atores violentos intensificou a violência dentro dos cartéis (crises de sucessão), entre os cartéis (competição por mercado), contra o Estado (autodefesa) e contra a sociedade (predação).¹⁰

O choque de demanda no mercado internacional de cocaína foi o que deu início à guerra; a disponibilidade estrutural de dinheiro, armas e pessoal foi o que a tornou viável; e a fragmentação de atores foi o que a fez escalar. Juntos, esses fatores explicam por que a guerra não deve acabar tão cedo.

A subversão social da democracia

No estudo comparado de regimes, acadêmicos tendiam a procurar fontes de subversão democrática *de cima*, nos níveis mais altos de poder estatal. Nos estudos sobre o autoritarismo, analisamos estratégias ditatoriais de manipulação institucional, elaboradas de maneira centralizada na cúpula do poder e apoiada por meio de coerção. Em comparação, tendemos a ignorar os poderes subversivos vindos *de baixo* e de maneira descentralizada, de atores armados da sociedade. Fora do alcance do poder estatal, são apoiados pela violência privada. Embora a subversão “vertical” ou “patrocinada pelo Estado” de instituições democráticas por governos coercivos tenha inspirado toda uma subdisciplina de pesquisa comparativa, sabemos muito pouco sobre a subversão “horizontal” ou “social” das instituições de representação por atores coercivos não estatais.

Por fora, parece estar tudo bem com a democracia do México. São realizadas eleições regulares para cargos públicos em todos os níveis de governo; múltiplos partidos disputam votos pacificamente; uma imprensa plural e uma sociedade civil polifônica moldam o debate público; e todas as instituições democráticas necessárias existem (incluindo órgãos de fiscalização das eleições e de acesso à informação pública com boa reputação internacional). Não existe uma ditadura e não há um partido ou movimento antissistema tentando alcançar o poder. Ainda assim, há uma guerra interna travada por organizações criminosas.

Os generais e soldados dessa guerra criminosa não planejam as instituições eleitorais, manipulam votos, subornam autoridades eleitorais ou alteram a lista de eleitores. Não dispõem de *meios* nem possuem a *intenção* de moldar as instituições democráticas formais de governança eleitoral. Porém, os efeitos *práticos* da violência criminal que exercem podem ser tão danosos à integridade democrática das eleições quanto a violência política de ideólogos abertamente antidemocráticos.

Aqui foco no dano causado pela violência criminal à democracia na arena eleitoral. Eleições livres e justas são uma instituição essencial da democracia. Uma democracia representativa moderna precisa oferecer mais que apenas eleições (mesmo que sejam eleições bem conduzidas, inclusivas, livres, limpas, competitivas e justas), mas não menos. A guerra ligada ao crime prejudica as eleições democráticas no México ao limitar os direitos e liberdades eleitorais no sentido estrito. Mas, antes disso, restringe os direitos e liberdades mais amplos que nutrem e protegem as eleições democráticas. Em particular, ela subverte direitos humanos fundamentais, a liberdade de expressão e de associação.

Mapa — Os estados do México



Estados Unidos [acima]; Oceano Pacífico [à esquerda]; Golfo do México [à direita]; Cidade do México [na estrela, ao centro]

Crimes como homicídio, tortura e sequestro cometidos em larga escala por organizações privadas revelam o grande fracasso do Estado mexicano em proteger seus cidadãos. No México, como em outros lugares, o fracasso do Estado em impedir cidadãos de causar danos sistemáticos a outros reflete tanto sua *incapacidade* quanto sua *indisposição* para fazê-lo. Essa é a lei de ferro da ilegalidade: quando cidadãos oprimem outros cidadãos, o Estado se envolve no arranjo opressivo, seja por ação ou por omissão. Face à violência social sistemática, agentes do Estado frequentemente demonstram uma indiferença sistemática similar. São coniventes com os abusos criminosos cometidos pelos atores não estatais — e até mesmo cúmplices. O México de hoje não é diferente. Inúmeras evidências apontam para uma síndrome de abuso e conluio do Estado com o crime e indiferença em relação às vítimas. Essa síndrome coexiste, claro, com a debilidade, incapacidade e incompetência do Estado.¹¹

Entre 2008 e 2010, o México recebeu uma nota 4 (sendo 5 a pior) na Escala de Terror Político de Reed M. Wood e Mark Gibney. Tal nota implica que “a violação dos direitos civis e políticos se disseminou entre a população. Assassinatos, desaparecimentos e tortura são ocorrências comuns”.¹² Talvez o sintoma mais significativo do fracasso do Estado tenha sido a impunidade sistemática gozada pelos criminosos violentos. De acordo com estatísticas do Human Rights Watch, entre dezembro de 2006 e janeiro de 2001, as autoridades mexicanas atribuíram cerca de 35 mil homicídios ao crime organizado. Desses, 2,8% resultaram em inquérito policial, 0,9% resultaram em acusação formal, e 0,06% resultaram em condenação.¹³ O índice de sucesso do processo judicial, na prática, é zero, o que equivale a algo que já vimos em outros lugares na América Latina: a privatização *de facto* da pena de morte. O Estado concede a atores privados (bem como a seus próprios agentes) uma licença para matar.

Se a democracia se baseia no princípio da soberania popular, e se (como afirma Jürgen Habermas) o espaço público é o *locus* institucional de soberania popular, então a democracia parece frágil e amedrontada em muitas partes do México. Muitos especialistas hoje descrevem o país como um dos lugares mais perigosos do mundo para repórteres e outros profissionais da imprensa. Entre 2007 e 2012, ao menos 74 jornalistas e pessoal de apoio foram assassinados. No entanto, os homicídios são apenas a violação mais visível da liberdade de imprensa. Em 2012, a organização Artigo 19 documentou 207 “agressões” contra jornalistas, trabalhadores e instalações da imprensa, incluindo atos de intimidação, agressão física, abduções forçadas, apreensão de equipamentos inteiros de impressão de jornais e revistas e até mesmo ataques a prédios da imprensa com granadas de mão e metralhadoras. Embora as organizações criminosas sejam consideradas as responsáveis pelas violações mais brutais, a Artigo 19 atribui 43% de todas as agressões registradas em 2012 a agentes do Estado, identificando

agentes do governo estadual e local como os “principais violadores” da liberdade de imprensa.¹⁴

Em seu relatório de 2012 sobre a liberdade de imprensa no mundo, a Freedom House afirma que “os cartéis de drogas estão por trás de grande parte da violência, mas as autoridades políticas locais e as forças policiais parecem estar envolvidas em alguns casos, criando um ambiente onde jornalistas não sabem de onde vêm as ameaças ou como evitar a violência”. Face às pressões vindas de múltiplos atores armados, muitos na imprensa, em particular no nível subnacional, passaram a aplicar a autocensura. Em alguns lugares, como corretamente observa a Freedom House, as organizações criminosas conseguiram ampliar sua influência “do silêncio imposto para o controle ativo da agenda da imprensa”. São capazes de capturar não apenas o Estado, mas também a sociedade civil. No geral, desde 2011 “a violência e a impunidade colocaram o México no time das nações *não livres*” no que se refere à liberdade de imprensa.¹⁵

Dourando um pouco a pílula, o relatório *Freedom in the World* [A liberdade no mundo] de 2013 da Freedom House observa que “organizações não governamentais, embora bastante ativas [no México], às vezes enfrentam resistência violenta, incluindo ameaças e assassinatos”.¹⁶ A força que a sociedade civil adquiriu em muitos lugares do México é real, mas isso foi alcançado apesar de diversas ameaças vindas tanto de agentes públicos quanto de privados. A vitalidade da sociedade civil não reflete a força das salvaguardas às liberdades civis no México, mas a resiliência demonstrada pelos cidadãos diante de violações radicais de seus direitos e liberdades.

Durante os primeiros quatro anos, a administração Calderón lidou com as vítimas da guerra interna do país num misto de indiferença e desdém. Como resposta à violência criminal, bem como à negligência e abuso oficiais, uma ampla gama de movimentos locais surgiu desde então para defender as vítimas da violência. Em 2011, o Movimento

pela Paz com Justiça e Dignidade, liderado pelo poeta Javier Sicilia, serviu como um prisma inversor para o espectro multicolorido dos movimentos locais e regionais, fundindo-os e transformando-os em um feixe de luz visível a toda a nação. Seu maior sucesso foi mudar os termos do debate público em relação à violência. O movimento rompeu com a generalizada presunção da culpa promovida pelo governo e seus agentes, que sugeriam que todas as vítimas da violência eram combatentes e conseguiu fazer com que as vítimas fossem formalmente reconhecidas como tal.

Subvertendo a integridade eleitoral

Muito embora os principais objetivos das organizações criminosas sejam não políticos, seus objetivos secundários incluem questões políticas. Assim como movimentos políticos violentos facilmente descambam para atividades criminosas, organizações criminosas violentas facilmente incorporam atividades políticas. Tipicamente, as preocupações políticas de organizações privadas criminosas são específicas. Como atores ilegais, sua preocupação primordial é a legislação penal e sua aplicação. Seja sua atividade econômica principal orientada pelo mercado, seja ela predatória, organizações privadas violentas podem sobreviver e prosperar apenas quando a aplicação da lei é ineficaz e incompleta. Nesse sentido, eles não se assemelham a partidos políticos (armados) que perseguem uma agenda abrangente de políticas públicas, mas a movimentos de causa única, cuja preocupação se limita a um tema de políticas públicas.

Em seu mundo ideal, organizações criminosas seriam capazes de constituir monopólios do crime, beneficiando-se da tolerância ou até mesmo da proteção do Estado. Mas, no mundo real, onde há competição tanto criminal quanto política (nos vários níveis territoriais), como no México de hoje, organizações criminosas na verdade enfrentam dificuldade em estabelecer relacionamentos cooperativos de longo prazo com autoridades do Estado. Salvo a constituição de “esquemas de

proteção patrocinados pelo crime”, essas organizações precisam empregar um amplo arsenal de estratégias criminosas de sobrevivência. Para neutralizar a aplicação da lei, precisam se esforçar em esconder e fugir do alcance do Estado (“ocultação”), ocupar parte dele por meio de intimidação ou corrupção (“captura”) ou enfrentá-lo diretamente por meio de uma guerra irregular (“confrontação”).

Para usar uma expressão de Jeffrey Winters, os comandantes das organizações criminosas armadas são “oligarcas da guerra”, capazes de defender sua fortuna por meios paramilitares privados.¹⁷ Sua riqueza sustenta sua violência que, por sua vez, sustenta sua riqueza. Em relação ao Estado, agem como um grupo de *lobby* armado com um interesse específico, porém sincero, de moldar o *exercício* do poder do Estado — e, portanto, influenciando o *acesso* ao poder do Estado. Sob condições democráticas, isso significa que possuem interesse em moldar as dinâmicas da competição eleitoral. Possuem um interesse *positivo* em garantir que os candidatos mais cooperativos vençam eleições, e um interesse *negativo* em garantir que os não cooperativos percam. Do ponto de vista de um grupo criminoso, os melhores candidatos são aqueles que oferecem a perspectiva de aplicação seletiva da lei, tolerando o grupo ao mesmo tempo que combate seus concorrentes. Naturalmente, os melhores candidatos para um grupo criminoso são os piores candidatos para seus adversários. A competição criminosa, portanto, traduz-se em competição política.

Felizmente, o México ainda não atingiu o mesmo nível de violência política que balançou a Colômbia nos anos 1990. Ainda assim, abundam evidências pontuais (e algumas sistemáticas) de interferência por parte de atores criminosos em disputas eleitorais. Essa interferência ocorre de várias formas.

Captura de candidatos: Processos eleitorais em todos os níveis no México são hoje sistematicamente contaminados pela suspeita de que os cartéis de drogas cooptam partidos e candidatos por meio de fi-

nanciamento de campanha ou corrupção individual. A suspeita de que organizações criminosas frequentemente conseguem infiltrar candidatos simpáticos a eles é generalizada. Naturalmente, há poucas provas. Apenas um punhado de candidatos ou representantes eleitos foram processados e condenados por sua ligação com o crime organizado.¹⁸ Além disso, não está claro como os eleitores poderiam identificar candidatos capturados, que conseguem disfarçar sua proximidade com atores criminosos adotando uma postura “linha-dura” em relação à aplicação da lei. Ao mesmo tempo, um quarto dos entrevistados de uma pesquisa de 2011 se declararam dispostos a “votar em candidatos ligados ao tráfico de drogas caso isso possa resultar em paz e segurança”.¹⁹

Eliminação de candidatos: Se é difícil detectar a cooptação de candidatos, tentativas de tirar candidatos da disputa eleitoral por meio de intimidação e violência são perturbadoramente fáceis de se observar. Inúmeros candidatos, bem como seus parentes e amigos, receberam mensagens ameaçadoras ou sofreram ataques violentos. O caso mais conhecido foi o de Rodolfo Torre Cantú, que estava prestes a ser eleito governador do estado de Tamaulipas, ao norte do país, quando foi assassinado numa emboscada dias antes da eleição, em junho de 2010. No ano seguinte, no estado mais ao sul e oeste de Michoacán, 51 candidatos locais retiraram suas candidaturas antes do dia da eleição.²⁰ Não sabemos quantos mais candidatos foram coagidos a se retirar do processo eleitoral na democracia mexicana devastada pela violência. E nunca saberemos quantos mais foram dissuadidos de disputar eleições devido a ameaças difusas ou específicas de violência criminal.

Formação de agenda: O clima de violência influencia a arena eleitoral ao distorcer a lista de competidores. Além disso, distorce a agenda eleitoral. Para candidatos sem laços com o crime, o caminho mais seguro é permanecer em silêncio. Como *qualquer* menção de crimes e criminosos pode ter consequências fatais, o silêncio é a escolha mais segura. Em muitas localidades, *omertà*, o “voto de silêncio” entre criminosos, delimita as fronteiras do discurso político permitido durante

campanhas eleitorais. Você pode falar sobre qualquer coisa menos *isso*.

Intimidação de eleitores: Criminosos violentos limitam a gama de escolha diante dos eleitores e podem limitar, inclusive, o ato de votar. Assim como a violência ou a ameaça de violência pode impedir que candidatos disputem eleições ou falem sobre criminalidade, também pode impedir eleitores de votar. Estudos empíricos recentes sobre como a violência afeta a participação de eleitores tendem a confirmar que a violência organizada reduz o comparecimento às urnas. Além de dissuadi-los de participar, organizações criminosas, em diversas ocasiões, tornaram públicas suas preferências sobre em quem votar ou não. Se o número de eleitores é grande, se a disputa não for acirrada, e se grupos violentos rivais exercerem pressão simultaneamente, essas campanhas criminosas podem não influenciar o resultado das eleições. Mas, mesmo que o resultado não se altere, o próprio fenômeno da interferência criminosa descarada na arena eleitoral põe em risco o espírito democrático de competição política livre e pacífica.

Além de reduzir e distorcer a competição eleitoral, a violência organizada corrói outro pilar da integridade eleitoral: o *poder de decisão*. Por meio de eleições, os cidadãos selecionam os mais poderosos tomadores de decisão do Estado. Para que esse processo de seleção seja democrático, precisa ser decisivo, desencadeando uma efetiva transferência de autoridade aos vencedores. Os detentores de poder *de facto* de dentro do Estado ou da sociedade violam essa condição quando removem certas áreas de políticas públicas do poder de tomada de decisão dos representantes eleitos (tutela) e quando impedem que os vencedores assumam os cargos ou expulsam representantes eleitos dos cargos (reversão). As organizações criminosas do México de hoje fazem ambas as coisas.

Em muitos lugares, as organizações criminosas exercem uma efetiva tutela sobre as autoridades locais. Não apenas os candidatos, mas tampouco os representantes eleitos podem discutir a criminalidade. As

autoridades locais sabem que podem governar (e sobreviver) apenas se deixarem em paz o negócio dos atores violentos privados. É possível ver de longe a sombra da violência. Entre 2004 e 2012, acredita-se que 48 prefeitos e ex-prefeitos tenham sido assassinados por pessoas agindo a mando de organizações criminosas.²¹ Ao menos no nível municipal, organizações criminosas demonstraram sua capacidade de reverter os resultados eleitorais que lhes desagradam.

A política do silêncio

O liberalismo clássico lutou pela liberação dupla de indivíduos. Esforçou-se para libertar os cidadãos das imposições violentas de suas sociedades bem como das autoridades públicas. Quando atores sociais fundam organizações privadas de violência e travam guerras contra organizações rivais, contra o Estado e contra cidadãos não combatentes, somos forçados a lembrar que a agenda liberal exige mais do que simplesmente controlar o Estado: também requer a pacificação da sociedade. Caso contrário, a promessa democrática formal de liberdade individual pode ser sufocada, não por agentes autoritários do Estado, mas por cidadãos autoritários.

A intrusão massiva da violência criminal na política e na vida diária dos mexicanos destrói o peso, a autonomia e a integridade da política e das instituições de representação democrática. Ao obstruir a liberdade e os direitos dos cidadãos e restringir os poderes das autoridades eleitas, deteriora a própria essência do que Larry Diamond chama de “espírito da democracia”. Dois conjuntos de questões sobre a situação no México demandam respostas complexas.

O primeiro conjunto começa com a pergunta: Quão ruim é a situação? E quanto isso importa para a qualidade geral da democracia mexicana? Quão extensos e profundos são os danos à democracia causados pela violência criminal? Estão limitados ao nível subnacional? Devemos entender que as organizações criminosas estão criando

enclaves autoritários no nível local — a que Guillermo O’Donnell já se referiu como “áreas marrons” —, mantendo intacta a democracia no nível nacional?²² Se a democracia nacional está sendo afetada, o quanto? Estamos falando de problemas de qualidade da democracia ou problemas da essência da democracia? Faz sentido falar de democracia em meio à violência causada por múltiplos exércitos privados e que se retroalimenta constantemente? São os cidadãos mexicanos que terão que lutar por respostas.

O segundo conjunto consiste em uma única pergunta: O pior já passou? Talvez sim, talvez não. A violência criminal organizada é um recurso que muitos atores são capazes de mobilizar para benefício próprio, seja privado ou político. Podemos assistir a uma disseminação ainda maior da violência, bem como o aprofundamento de sua politização. A tendência decrescente do número de homicídios atribuídos ao crime organizado iniciada em 2012 parece ter continuado em 2013. A violência organizada parece estar se estabilizando — embora em um nível que, há alguns anos, teria sido considerado chocante ou até mesmo inimaginável.

Durante seus primeiros anos no cargo, o presidente Enrique Peña Nieto, o jovem governador do PRI do estado do México que sucedeu a Calderón, tem feito ajustes nas políticas de combate à violência organizada de maneira sutil. Manteve algumas das mudanças na política iniciadas por seu antecessor, como a prioridade ao combate aos crimes violentos (homicídio, sequestro e extorsão) e menor foco em punir pequenos delitos (como posse de pequena quantidade de drogas). O novo presidente também tem centralizado o aparato de segurança; como muitos de seus antecessores, planeja criar uma nova força policial federal. Sinalizou maior disposição a respeitar os direitos humanos e os direitos das vítimas. Prometeu investigar os milhares de desaparecimentos não solucionados ao longo dos últimos anos e reformar o Ministério Público, o pandemônio de corrupção dentro do sistema de justiça criminal.

De modo geral, entretanto, a nova administração tem falado muito sobre estratégia, mas com pouca clareza sobre seu conteúdo. A maior mudança tem sido no discurso: de uma tremenda retórica de guerra de seu antecessor para um tremendo silêncio. Além de tudo o que foi mencionado acima, o novo governo falou pouco sobre crime e violência e, ao que parece, quer esses temas fora da agenda do debate público. O presidente anuncia metas positivas, invoca a paz, segurança e justiça, mas foca em políticas sociais e econômicas como energia, educação e reforma tributária. Parece uma fórmula mágica: fazer o problema desaparecer retirando-o do debate público. Por trás da “mágica” há um apelo tecnocrático implícito: confie em mim e em meus generais e deixe-nos fazer nosso trabalho. Ao trocar o debate público pelo silêncio, e ao confiar a paz e a justiça aos especialistas militares e civis, o novo presidente opta por desconsiderar uma força civilizatória que pode ser o único remédio de longo prazo para os males do México: a sociedade civil.

Notas

1. Ver Enrique Krauze, “México: La tormenta perfecta”. *Letras libres*, n. 167 (novembro de 2012). p. 15.

2. Ver Paula Chouza, “El Gobierno mexicano reconoce una lista con 26.000 denuncias de desaparecidos”. *El País* (Cidade do México), 26 de fevereiro de 2013. Sobre desaparecimentos e valas comuns (“*narcofosas*”) relacionadas ao crime organizado, ver também Cory Molzahn, Octavio Rodríguez e David A. Shirk, “Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2012”. Relatório especial, University of San Diego Trans-Border Institute, 2013. pp. 18-19.

3. Números de Molzahn et al., op. cit., p. 30. Sobre abusos e conluio do Estado com o crime, ver nota 10 abaixo. Sobre problemas de informação em guerras irregulares, ver Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

4. Dados para 2010 são do Hemispheric Security Observatory, *Report on Citizen Security in the Americas 2012*. Washington, D.C.: Organização dos Estados

Americanos, 2012. Tomo o termo “democracia violenta” emprestado de Enrique Desmond Arias e Daniel M. Goldstein (Orgs.), *Violent Democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press, 2010.

5. Cálculos do autor com base nas estatísticas de homicídios do Sistema Nacional de Informações de Saúde (www.dgis.salud.gob.mx) e nos dados populacionais do censo nacional de 2010 (www.inegi.org.mx). A Organização Mundial de Saúde considera a violência “endêmica” quando ultrapassa a marca de 10 homicídios por 100 mil habitantes.

6. Moisés Naím, “La gente más asesina del mundo”. *El País*, 15 de dezembro de 2012.

7. Ver, por exemplo, Edgardo Buscaglia, “México pierde la guerra”. *Esquire*, março de 2010. pp. 95-110. Sobre o *boom* da cocaína, ver Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*. Nova York: Bloomsbury, 2011, cap. 4. Para uma revisão crítica de histórias e números do tráfico internacional de drogas, ver Fernando Escalante Gonzalbo, *El crimen como realidad y representación: Contribución para una historia del presente*. Cidade do México: Colegio de México, 2012, cap. 5.

8. Ver Ana Arana, “Narco SA, una empresa global”. *CNN Expansión*, 20 de julho de 2009. Disponível em: <www.cnnexpansion.com/expansion/2009/07/17/narco-sa>. Ver também Alejandro Hope, “La milagrosa multiplicación de los sicarios”. 23 de outubro de 2011. Disponível em: <www.animalpolitico.com/blogueros-plata-opolomo/2011/10/23/la-milagrosa-multiplicacion-de-los-sicarios>.

9. Ver Richard Snyder e Angélica Durán-Martínez, “Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-Sponsored Protection Rackets”. *Crime, Law, and Social Change*, v. 52, n. 3 (setembro de 2009). pp. 253-73.

10. Ver, por exemplo, Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La raíz de la violencia”. *Nexos Online*, junho de 2011). Ver também Javier Osorio, “Democratization and Drug Violence in Mexico”. Trabalho apresentado na oficina “Order, Conflict, and Violence” em Yale, outubro de 2012.

11. Ver, por exemplo, relatórios de organizações de defesa dos direitos humanos como Anistia Internacional, *Known Abusers, But Victims Ignored: Torture and Ill-Treatment in Mexico* (Londres: Anistia Internacional, 2012); Human Rights Watch, *Neither Rights Nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's "War on Drugs"* (Nova York: Human Rights Watch, 2011); e Human Rights Watch,

Mexico's Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored (Nova York: Human Rights Watch, 2013).

12. Ver <www.politicalterroryscale.org>.

13. Ver Human Rights Watch, *Neither Rights...*, p. 15.

14. Ver Artigo 19, *Doble asesinato: La prensa entre la violencia y la impunidad: Informe 2012*. Cidade do México: Artigo 19, 2013. p. 10-17. Disponível em: <articulo19.org>. Dados sobre assassinatos foram tirados de Molzahn et al., op. cit., p. 30. O website “The Two of Us Met that Terrible Night” contém fotografias e notas bibliográficas de jornalistas assassinados.

15. Ver Freedom House, “Mexico”. *Freedom of the Press 2012*. Nova York: Freedom House, 2012. Disponível em: <www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2012/mexico>. Em seu World Press Freedom Index [Índice de Liberdade de Imprensa no Mundo] de 2013, a Repórteres sem Fronteiras coloca o México na 153ª posição entre 179 países. Sua situação é classificada como “difícil” para jornalistas, que é a segunda pior categoria usada pela Repórteres sem Fronteiras para classificar a liberdade de imprensa no mundo. Ver <en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>. Para um relato sobre o jornalismo mexicano num cenário de guerra criminal, ver John Gibler, *To Die in Mexico: Dispatches from Inside the Drug War*. San Francisco: City Lights Books, 2011.

16. Para o relatório da Freedom House, acessar <www.freedomhouse.org>. Sob “sitios por la paz” [sites pela paz], a organização de Sicília oferece links para movimentos similares. Ver <web.archive.org/web/*/http://movimientoporlapaz.mx/>.

17. Jeffrey A. Winters, *Oligarchy*. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

18. Em um episódio vergonhoso em 2009, que ficou popularmente conhecido por “michoacanazo”, a polícia federal e o exército prenderam onze prefeitos (além de dezesseis outros funcionários de alto escalão e um juiz) no estado de Michoacán, acusados de ter ligação com o crime organizado. Dois anos depois, todos foram soltos por falta de evidência.

19. Raúl Benítez Manaut (Org.), *Encuesta Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (Cidena) 2011*. Cidade do México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2012. p. 57.

20. Ver Sandra Ley, “To Vote or Not to Vote: Elections in the Midst of Violence”. 71ª Conferência Anual da Midwest Political Science Association, Chicago, 11-14 de abril de 2013.

21. Dados para 2004 a 2010 foram tirados da base de dados sobre violência relacionada às drogas do projeto Justice in Mexico [Justiça no México], Trans-Border Institute, Universidade de San Diego. Disponível em: <justiceinmexico.org/data-portal/homicides>. Dados para 2011 e 2012 foram tirados de Molzahn et al., op. cit., p. 29.

22. Guillermo O’Donnell, “The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters”. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4 (outubro de 2004). p. 41.

Por que o desempenho da democracia tem sido tão ruim?*

Francis Fukuyama

Francis Fukuyama é pesquisador sênior do Center on Democracy, Development and the Rule of Law em Stanford. Seu livro mais recente é Ordem política e decadência política: Da Revolução Industrial à globalização da democracia (2015).

O *Journal of Democracy* publicou sua primeira edição quando já havia transcorrido um pouco mais da metade daquilo que Samuel P. Huntington chamou de “terceira onda” de democratização. Estávamos no período entre a queda do Muro de Berlim e a desintegração da antiga União Soviética, um pouco antes que esta acontecesse.¹ As transições no sul da Europa e na maior parte da América Latina já haviam acontecido, e o Leste Europeu afastava-se do comunismo a uma velocidade vertiginosa, enquanto as transições democráticas na África subsaariana e na antiga URSS estavam apenas começando. De maneira geral, houve impressionante progresso em termos de democratização no mundo inteiro ao longo de um período de quase 45 anos, aumentando o número de democracias eleitorais de cerca de 35 em 1970 para mais de 110 em 2014.

Mas, como apontou Larry Diamond, houve um retrocesso democrático desde 2006, com declínio anual das notas totais atribuídas pela Fre-

*Publicado originalmente como “Why Democracy is Performin So Poorly?”, *Journal of Democracy*, Volume 26, Número 1, Janeiro de 2015 © 2015 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

edom House.² O ano de 2014 não foi bom para a democracia, com duas grandes potências autoritárias, Rússia e China, movimentando-se entre os extremos da Eurásia. A “Primavera Árabe” de 2011, que elevou as expectativas de que a exceção árabe à terceira onda estaria chegando ao fim, degradingolou em uma ditadura renovada, no caso do Egito, e em anarquia na Líbia, Iêmen e também na Síria que, junto com o Iraque, assistiu ao surgimento de um novo movimento islâmico radical, o Estado Islâmico (EI).

É difícil saber se estamos vivendo um retrocesso momentâneo do movimento em direção a uma maior democracia em todo o mundo, de maneira similar a uma correção no mercado de ações, ou se os eventos daquele ano sinalizam uma mudança mais ampla da política internacional e a ascensão de perigosas alternativas à democracia. Em ambos os casos, é difícil não achar que o desempenho das democracias ao redor do mundo tem deixado a desejar nos últimos anos. Isso teve início nas mais desenvolvidas e bem-sucedidas democracias, dos Estados Unidos e da União Europeia, que passaram por grandes crises econômicas no final dos anos 2000 e parecem estar presas a um período de baixo crescimento econômico e estagnação da renda. Mas algumas democracias mais jovens, incluindo Brasil, Turquia e Índia, também têm tido um desempenho ruim em muitos aspectos, também sendo alvo de movimentos de protesto.

Movimentos democráticos espontâneos da sociedade civil contra regimes autoritários continuam a surgir, da Ucrânia e Geórgia a Tunísia e Egito, passando por Hong Kong. Mas poucos desses movimentos têm sido bem-sucedidos em levar ao surgimento de democracias verdadeiras e estáveis. É importante questionar por que o desempenho da democracia ao redor do mundo tem sido tão decepcionante.

Na minha visão, um único e importante fator está por trás de muitos dos retrocessos democráticos dos últimos períodos. Tem a ver com a incapacidade de institucionalização — o fato de que a capacidade do

Estado em muitas democracias jovens e consolidadas não acompanhou as demandas populares por *accountability* democrática. A mudança de um Estado patrimonialista ou neopatrimonialista para um Estado moderno e impessoal é muito mais difícil do que a mudança de um regime autoritário para um com eleições regulares, livres e justas. O fracasso no estabelecimento de Estados modernos e bem governados tem sido o calcanhar de Aquiles de transições democráticas recentes.

Algumas definições

Democracias liberais modernas combinam três instituições básicas: o Estado, o estado de direito e a *accountability* democrática.

A primeira delas, o Estado, é um monopólio legítimo do poder coercitivo, que exerce sua autoridade sobre um território definido. Estados concentram e empregam o poder para manter a paz, defender comunidades contra inimigos externos, garantir o cumprimento das leis e prover bens públicos fundamentais.

O estado de direito (ou império da lei) é um conjunto de regras que refletem os valores da comunidade, ao qual se submetem não apenas os cidadãos, mas também as elites que exercem o poder coercitivo. Se a lei não impõe limites aos poderosos, ela se torna equivalente a comandos do chefe do Executivo, e constitui mero império *pelas* leis.

Por fim, a *accountability* democrática busca garantir que o governo aja de acordo com os interesses de toda a comunidade, em vez de simplesmente de acordo com o interesse dos governantes. Geralmente é alcançada por meio de procedimentos como eleições livres e justas envolvendo múltiplos partidos, embora uma *accountability* processual nem sempre corresponda a uma *accountability* substantiva.

Uma democracia liberal busca equilibrar essas instituições potencialmente contraditórias. O Estado gera e emprega o poder, enquanto o estado de direito e a *accountability* democrática buscam restringir o

poder e garantir que ele seja usado segundo o interesse público. Um Estado sem instituições que ofereçam limites ao exercício do poder é uma ditadura. E um sistema de governo que ofereça muitos limites e nenhum poder torna-se anárquico.

Como Samuel Huntington costumava argumentar, antes que um sistema de governo ofereça limites ao poder, precisa ser capaz de empregá-lo. Nas palavras de Alexander Hamilton: “execução fraca é o mesmo que má execução: logo, um governo mal executado, seja ele qual for em teoria, será um mau governo na prática”.³

Há uma importante distinção adicional a ser feita entre Estados patrimonialistas e modernos. Um Estado moderno aspira ser *impessoal*, tratando as pessoas igualmente com base na cidadania e não em sua proximidade com o governante. Em contraste, Estados patrimonialistas são aqueles cujo sistema de governo é visto como uma espécie de propriedade privada, no qual não há distinção entre os interesses públicos e os interesses pessoais do governante. Hoje não há sociedades inteiramente patrimonialistas, já que ninguém mais se atreve a se proclamar dono de um país inteiro, como fizeram reis e rainhas no passado. Há, no entanto, muitos Estados neopatrimonialistas, que fingem ser sistemas modernos de governo, mas que representam de fato cleptocracias governadas para benefício próprio de seus governantes, que partilham renda entre si. O neopatrimonialismo pode coexistir com a democracia, produzindo clientelismo generalizado, no qual os políticos compartilham os recursos do Estado com suas redes de apoiadores. Em tais sociedades, indivíduos entram na política não para perseguir uma visão do bem público, mas para enriquecer.

A coerção continua sendo central para o funcionamento do Estado, motivo pelo qual o poder do Estado frequentemente gera medo e ódio. Michael Mann é autor da famosa distinção entre poder “despótico” e “infraestrutural”, o primeiro relacionado à coerção, e o último à ca-

pacidade de ofertar bens públicos e buscar o interesse público.⁴ Essa distinção pode tentar-nos a afirmar que “bons” Estados possuem poder infraestrutural e Estados “ruins” fazem uso de poder despótico. Mas, na verdade, a coerção é importante para todos os Estados. Estados bem-sucedidos convertem poder em autoridade — ou seja, em seu cumprimento voluntário por cidadãos com base na crença de que as ações do Estado são legítimas. Mas nem todos os cidadãos concordam em obedecer à lei, e até mesmo as democracias mais legítimas necessitam de poder de polícia para garantir o cumprimento da lei. É impossível controlar a corrupção, por exemplo, ou cobrar impostos se ninguém for punido por isso. A garantia do cumprimento das leis não decorre simplesmente de sua aprovação; também exige investimento em mão de obra e treinamento e o estabelecimento de regras institucionais que governem seu exercício.

Se há algo que a experiência dos últimos 25 anos deveria ter nos ensinado, é que a perna democrática desse tripé é mais fácil de se construir do que o estado de direito ou o Estado moderno. Ou, colocando de outra forma, o desenvolvimento dos Estados modernos não acompanhou o desenvolvimento das instituições democráticas, resultando em situações de desequilíbrio nas quais as democracias jovens (e às vezes até mesmo as consagradas) não foram capazes de atender à demanda de seus cidadãos por serviços públicos de alta qualidade. Por sua vez, isso levou à deslegitimação da própria democracia. Por outro lado, o fato de Estados autoritários como China e Singapura terem sido capazes de oferecer tais serviços aumentou seu prestígio em relação à democracia em muitas partes do mundo.

As experiências recentes de Afeganistão e Iraque ilustram esse problema. Após a invasão e ocupação norte-americana desses países em 2001 e 2003, respectivamente, os Estados Unidos foram capazes, com alguma ajuda internacional, de organizar eleições democráticas que levaram novos governantes ao poder em ambos os países. A qualidade da democracia em ambos os lugares — especialmente no Afeganis-

tão, onde as eleições presidenciais de 2009 e 2014 foram marcadas por acusações de fraude⁵ — foi questionada por muitos, mas havia ao menos um processo democrático que dava algum ar de legitimidade ao governo.

O que não ocorreu em nenhum desses lugares foi o desenvolvimento de um Estado moderno capaz de defender o território do país de ameaças internas e externas e oferecer serviços públicos de maneira justa e imparcial. Ambos os países sofreram revoltas internas e, em 2014, o exército iraquiano, treinado pelos Estados Unidos, sucumbiu no norte do país diante dos ataques do Estado Islâmico. Os dois países foram atormentados por níveis altíssimos de corrupção que, por sua vez, prejudicaram sua capacidade de oferecer serviços públicos e minaram sua legitimidade. Os vultosos investimentos norte-americanos e de seus parceiros de coalizão na construção de Estados nesses países tiveram efeito limitado.

O fracasso na construção de Estados também desempenhou um papel central nos eventos ocorridos na Ucrânia. Os aliados ocidentais da democracia comemoraram quando a Revolução Laranja levou a uma nova eleição presidencial em 2004, resultando na derrota do primeiro-ministro Viktor Yanukovych por Viktor Yushchenko. Mas a nova Coalizão Laranja mostrou-se fraca e corrupta, e nada fez para melhorar a qualidade da governança na Ucrânia. Como resultado, Yanukovych derrotou Yushchenko em 2010, no que a maioria dos analistas considerou como uma eleição livre e justa. A presidência de Yanukovych foi marcada por níveis ainda maiores de comportamento predatório, gerando uma nova onda de protestos em Kiev após anúncio, no fim de 2013, de que buscava uma aproximação com a União Eurasiática de Vladimir Putin em vez de com a União Europeia. Enquanto isso, Putin havia consolidado seu governo cada vez mais iliberal na Rússia e fortalecido a posição do Estado russo vis-à-vis o mundo externo, possibilitando a completa anexação da Crimeia após o afastamento de Yanukovych em 2014.

Penso que o atual conflito opondo a Rússia ao novo governo ucraniano e seus apoiadores do Ocidente trata menos da democracia *per se* do que do conflito entre a ordem política moderna e a neopatrimonialista. Resta pouca dúvida de que, na sequência da anexação da Crimeia, Vladimir Putin tornou-se bastante popular na Rússia e provavelmente venceria de maneira avassaladora caso fossem realizadas novas eleições. A verdadeira escolha diante das pessoas da região é outra: se suas sociedades devem estar baseadas em governos que buscam servir ao interesse público de maneira impessoal, ou ser governadas por uma coalizão corrupta entre elites que buscam usar o Estado como um meio para o enriquecimento pessoal.

A legitimidade de muitas democracias pelo mundo depende menos do aprofundamento de suas instituições democráticas do que de sua capacidade de oferecer uma governança de alta qualidade. O novo Estado ucraniano não sobreviverá se não resolver o problema da corrupção generalizada que causou a queda da Coalizão Laranja que o antecedeu. A democracia tornou-se profundamente enraizada na maior parte da América Latina nas últimas décadas; o que falta agora em países como o Brasil, a Colômbia e o México é a oferta de bens públicos básicos como educação, infraestrutura e segurança. O mesmo pode ser dito em relação à maior democracia do mundo, a Índia, que sofre com a corrupção e o clientelismo generalizados. Em 2014, o país escolheu de maneira decisiva Narendra Modi do BJP, na esperança de que oferecesse uma liderança decisiva e um governo forte no lugar da fraca e corrupta coalizão liderada pelo partido do Congresso (INC), que esteve no poder na década anterior.

Como chegar a um Estado moderno

Há hoje uma literatura extensa sobre transições democráticas, grande parte publicada originalmente no *Journal of Democracy*. Já a literatura sobre a questão de como fazer a transição de um Estado neopatrimonialista para um Estado moderno é bem mais reduzida, embora

tenha havido algum progresso ao longo da última década e meia. Isso reflete um déficit conceitual, enraizado em concepções equivocadas sobre a natureza do problema subjacente.

Por exemplo, há uma tendência de se associar modernidade do Estado com a ausência de corrupção. A corrupção, claro, é um enorme problema em muitas sociedades, e tem gerado sua própria literatura extensa. Mas embora haja uma grande correlação entre os níveis de corrupção e baixo desempenho do Estado, eles não são a mesma coisa. Um Estado pode ser relativamente não corrupto e, ainda assim, ser incapaz de oferecer serviços básicos devido à falta de capacidade. Ninguém defende, por exemplo, que Guiné, Serra Leoa ou Libéria tenham sido incapazes de lidar com a recente epidemia de ebola devido à corrupção generalizada em seus respectivos sistemas de saúde pública; o problema, na verdade, foi a falta de recursos humanos e materiais — médicos, enfermeiros e hospitais com eletricidade, água potável etc.

“Capacidade de Estado”, portanto, é um elemento muito mais útil do que a ausência de corrupção para descrever o que está no cerne do Estado moderno. Estados modernos oferecem uma surpreendente variedade de serviços complexos, desde produzir estatísticas econômicas e sociais até atender vítimas de desastres, realizar a previsão do tempo e controlar as rotas das aeronaves. Todas essas atividades requerem enormes investimentos em recursos humanos e em condições materiais que permitam a agentes do Estado operar; a simples ausência de corrupção não significa que esses investimentos existirão. Ainda assim, até mesmo o termo “capacidade de Estado” é incapaz de retratar os fins aos quais essa capacidade serve e o grau em que é empregada de maneira impessoal.

Há, além disso, uma séria falta de clareza sobre as maneiras pelas quais se produziu forte capacidade de Estado no passado. Até o momento, há uma espécie de consenso entre a comunidade internacional

de doadores sobre como fomentar a boa governança, um consenso que está inserido em programas como orçamento participativo, a Parceria para Governo Aberto (OGP, em inglês), e as iniciativas de inúmeras organizações que promovem transparência dos governos ao redor do mundo. Subjacente a essas abordagens está a teoria de que a boa governança é o produto de uma maior transparência e *accountability*. Essas abordagens supõem que mais informação sobre corrupção governamental ou condutas ilegais causará insatisfação popular e produzirá demandas por um melhor desempenho do Estado, o que, por sua vez, pressionará governos a se reformarem. Uma democracia de melhor qualidade, em outras palavras, é vista como a solução para o problema da corrupção e baixa capacidade do Estado.

O único problema com essa estratégia é que há muito pouca evidência empírica demonstrando que governos de alto desempenho foram criados por meio dessa abordagem, seja historicamente ou sob circunstâncias atuais. Muitos Estados com governos de desempenho relativamente alto — China, Japão, Alemanha, França e Dinamarca, por exemplo — criaram burocracias modernas “weberianas” sob condições autoritárias; aqueles que posteriormente se tornaram democracias herdaram um aparelho de Estado meritocrático que simplesmente sobreviveu à transição. A razão para a criação de governos modernos não foi a pressão de base de cidadãos informados e mobilizados, mas a pressão da elite, frequentemente por motivo de segurança nacional. O famoso aforismo de Charles Tilly de que “a guerra fez o Estado, e o Estado fez a guerra” resume a experiência não apenas da maior parte da Europa moderna, mas também da China durante os períodos das Primaveras e Outonos e dos Reinos Combatentes, levando ao surgimento de um Estado impessoal durante a unificação Qin, no século terceiro a.C.⁶

De maneira similar, há muito pouca evidência de que os atuais esforços de ONGs e doadores internacionais para promover boa governança por meio do aumento da transparência e *accountability* tiveram

impacto mensurável sobre o desempenho do Estado.⁷ A ideia de que deveria haver uma correlação entre o aumento da disponibilidade de informação sobre o desempenho do governo e a qualidade do resultado final produzido pelo governo ampara-se em alguns pressupostos: de que os cidadãos se importarão com o baixo desempenho do governo (em vez de se beneficiarem de práticas como o favorecimento clientelista de determinados grupos); de que são capazes de se organizar politicamente e exercer pressão sobre o governo; de que as instituições políticas do país são capazes de transmitir aos políticos de maneira adequada o sentimento das bases, de maneira a responsabilizá-los perante a população; e, por fim, de que o governo é de fato capaz de alcançar o desempenho esperado.

A verdadeira história do relacionamento entre Estado moderno e democracia é bem mais complicada do que a teoria atual sugere. A partir do arcabouço teórico desenvolvido por Martin Shefter, já defendi que a sequência em que a democracia (medida pelo grau de universalidade dos direitos de cidadania) e o Estado moderno foram constituídos era determinante da qualidade de longo prazo do governo.⁸ Estados modernos consolidados antes da extensão dos direitos geralmente resistem até os tempos atuais; nos países nos quais a abertura democrática antecedeu a reforma do Estado, o resultado mais frequente foi o clientelismo generalizado. Isso é verdade sobretudo no país que primeiro estendeu os direitos de cidadania para todos os homens brancos, os Estados Unidos, que veio a criar o primeiro sistema político amplamente clientelista (conhecido na história norte-americana como *spoils system*). Durante o século 19, a democracia e a qualidade do Estado norte-americano estavam em nítido desacordo. A razão para isso era que, em democracias com baixo nível de renda e educação, incentivos individualizados para cada um dos eleitores (a essência do clientelismo) são mais capazes de levar os eleitores às urnas do que promessas de políticas públicas programáticas.⁹

A situação muda, entretanto, para níveis superiores de desenvolvimento econômico. Eleitores de alta renda são mais difíceis de serem subornados por meio de um pagamento individualizado, e tendem a se importar mais com políticas programáticas. Além disso, níveis mais altos de desenvolvimento geralmente advêm do crescimento de uma economia de mercado, que oferece caminhos alternativos para o enriquecimento pessoal fora do mundo da política. A última eleição taiwanesa, no início dos anos 1990, ocorreu em um período de clientelismo generalizado; depois disso, os eleitores taiwaneses já eram ricos o bastante para não serem facilmente subornados.¹⁰

Embora a democracia seja uma fonte de clientelismo nos níveis mais baixos de renda per capita, também pode abrir caminho para a criação de governos de melhor qualidade à medida que as nações enriquecem. Mais uma vez, os Estados Unidos servem de exemplo: na década de 1880, o país se transformava rapidamente de uma sociedade agrária para uma sociedade industrial, formando um imenso mercado continental interligado por novas tecnologias, como as ferrovias. O crescimento econômico deu espaço a novos atores econômicos — profissionais urbanos, um conjunto mais complexo de interesses empresariais, e uma classe média de maneira mais geral —, que queriam um governo de melhor qualidade e não possuíam interesse no sistema clientelista existente. Um movimento de base tornou possível a aprovação, em 1883, do Pendleton Act, que estabeleceu o princípio da seleção meritocrática do funcionalismo público federal, muito apoiado também pelos presidentes seguintes, como Theodore Roosevelt (1901-09) e Woodrow Wilson (1913-21). Os caciques e as máquias partidárias ainda prosperariam por muitas gerações, mas foram gradualmente eliminados na maioria das cidades norte-americanas na metade do século 20 através de uma campanha política focada. Se democracias contemporâneas, como Índia e Brasil, decidirem lidar com problemas de clientelismo e corrupção, precisarão seguir caminho similar.

A necessidade de garantia do cumprimento da lei

Os Estados Unidos possuíam uma vantagem importante, no entanto, que falta a muitas das democracias mais jovens de hoje. Eles sempre tiveram um forte poder de polícia e eram capazes de garantir o cumprimento das leis que aprovavam. Essa capacidade tinha origem na *Common Law*, que as colônias herdaram da Inglaterra e que haviam se tornado bastante institucionalizadas antes de conseguirem sua independência. Os governos norte-americanos de todos os níveis mantiveram um poder de política relativamente forte para indiciar, julgar e condenar criminosos. Esse poder coercivo era apoiado por uma forte crença na legitimidade da lei e, portanto, converteu-se em autoridade legítima na maioria dos lugares. A capacidade de garantir o cumprimento da lei constitui uma área onde a capacidade do Estado sobrepõe-se ao estado de direito e é fundamental para lidar com um problema como a corrupção. O comportamento de autoridades públicas depende de incentivos — não apenas um salário adequado, mas o medo de punição, caso violem a lei. Em muitos países, os impostos não são pagos e propinas são cobradas porque é muito baixa a probabilidade de os infratores serem punidos.

A garantia efetiva do cumprimento da lei foi central para o sucesso de um dos esforços recentes mais notáveis para melhorar o desempenho do setor público, o da Geórgia. Após a Revolução Rosa de 2003, o governo de Mikhail Saakashvili combateu a corrupção em inúmeras frentes, enfrentando a questão dos guardas de trânsito, da sonegação de impostos e da ampla rede de operações de gangues criminosas conhecidas como *thieves in law* [“bandidos dentro da lei”]. Embora algumas dessas ações tenham sido feitas por meio de iniciativas de transparência e incentivos positivos (por exemplo, ao publicar online os dados públicos e aumentar significativamente os salários dos policiais), a garantia de um efetivo cumprimento da lei dependia da criação de novas forças policiais que, por exemplo, efetuassem “pensões midiáticas” de antigos servidores públicos do alto escalão e de

empresários. Ao final da gestão de Saakashvili, esse poder de polícia estendido havia sido abusado de diversas formas, desencadeando uma reação política que levou à eleição de Bidzina Ivanishvili e seu partido Sonho Georgiano.¹¹

Tais abusos não deveriam diminuir a importância do poder coercivo do Estado para garantir o efetivo cumprimento da lei. Controlar a corrupção exige a mudança das expectativas normativas de comportamento por parte de toda uma população — se todo mundo à minha volta aceita propina, parecerei um otário se não participar também do esquema. Nessas circunstâncias, o medo é um motivador muito mais efetivo do que boas intenções ou incentivos econômicos. Antes da Revolução Rosa, a Geórgia tinha a reputação de ser um dos lugares mais corruptos da antiga União Soviética. Hoje, segundo inúmeros indicadores de governança, tornou-se um dos menos corruptos. É difícil encontrar exemplos de sistemas políticos governados de maneira efetiva que não exerçam substancial poder coercivo. Os atuais esforços para promover boa governança por meio de maior transparência e *accountability*, caso não incorporem também esforços para fortalecer o poder de fazer cumprir da lei, estão fadados ao fracasso.

Em *A ordem política nas sociedades em mudança*, Samuel Huntington argumentava que as dimensões políticas do desenvolvimento são muitas vezes incapazes de acompanhar a mobilização social, levando à desordem política. Pode haver um fracasso similar das instituições do Estado em acompanhar o desenvolvimento das instituições democráticas.

Tal conclusão possui inúmeras e importantes implicações para a maneira pela qual os Estados Unidos e outras democracias buscam promover a democracia. No passado, houve bastante ênfase no reequilíbrio de forças em países autoritários por meio do apoio a organizações da sociedade civil e ao início do processo de transição do regime ditatorial.

Criar uma democracia viável, entretanto, requer dois estágios posteriores, durante os quais a mobilização inicial contra a tirania é institucionalizada e convertida em práticas duráveis. A primeira é a organização de movimentos sociais em partidos políticos que possam disputar eleições. As organizações da sociedade civil normalmente focam em questões específicas, e não estão preparadas para mobilizar os eleitores — essa é a área de atuação exclusiva dos partidos políticos. O fracasso na construção de partidos políticos explica por que forças mais liberais são geralmente derrotadas nas urnas em países em transição, da Rússia à Ucrânia e Egito.

O segundo estágio, no entanto, diz respeito à construção de Estados e capacidade do Estado. Uma vez que um governo democrático esteja no poder, precisa de fato *governar* — ou seja, precisa exercer sua autoridade legítima e oferecer serviços essenciais à população. A comunidade que promove a democracia deu muito menos atenção aos problemas de governança democrática do que à mobilização inicial e à transição. Sem que haja capacidade para governar bem, no entanto, novas democracias desapontarão as expectativas de seus eleitores e serão deslegitimadas. De fato, como mostra a história norte-americana, a democratização sem atenção à modernização do Estado pode levar, na verdade, ao enfraquecimento da qualidade do governo.

No entanto, isso não significa que a modernização do Estado possa ser alcançada apenas sob condições de governo autoritário. O fato de muitas das democracias consagradas terem seguido a sequência de construção de Estado antes da democratização — o que Samuel Huntington chamou de “transição autoritária” — não significa, necessariamente, que essa seja uma estratégia viável para países do mundo atual, nos quais demandas populares e expectativas em relação à democracia são ainda maiores. Para o bem ou para o mal, muitos países do mundo terão que desenvolver Estados modernos ao mesmo tempo em que constroem instituições democráticas e o estado de direito. Isso significa que a comunidade que promove a democracia precisa prestar muito

mais atenção à construção de Estados modernos e não se acomodar após a expulsão de governos autoritários do poder. Isso também sugere uma agenda intelectual expandida para o *Journal of Democracy*. Além de suas contribuições substanciais ao estudo de como as democracias emergem e se consolidam, ele precisa prestar mais atenção em como surgem e entram em decadência as instituições de um Estado moderno.

Notas

1. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma City: University of Oklahoma Press, 1991.
2. Ver Larry Diamond, “Facing Up to the Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1 (janeiro de 2015), p. 141-55.
3. Alexander Hamilton, *The Federalist No. 70*, 1788.
4. Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. 1, *A History of Power from the Beginning to AD 1760*. Cambridge (Inglaterra): Cambridge University Press, 1986.
5. Ver Sarah Chayes, *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security*. Nova York: W.W. Norton, 2015.
6. Argumento isso no livro *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
7. Ver, por exemplo, Ivar Kolstad e Arne Wiig, “Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?”, *World Development*, v. 37, n. 3 (março de 2009), p. 521-32; Mehmet Bac, “Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?”, *Public Choice*, v. 107, n. 1-2 (abril de 2001), p. 87-96; Susan Rose-Ackerman e Rory Truex, “Corruption and Policy Reform”, documento de trabalho preparado para o Copenhagen Consensus Project, 27 de fevereiro de 2012; e Luca Etter, “Can Transparency Reduce Corruption?”, trabalho apresentado durante a Doing Business Conference, Georgetown University, Washington, D.C., fevereiro de 2014.

8. Ver Martin Shefter, *Political Parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

9. Ver Francis Fukuyama, “Democracy and the Quality of the State”, *Journal of Democracy*, v. 24, n. 4 (outubro de 2013), p. 5-16.

10. Mushtaq H. Khan, “Markets, States, and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries”, *Democratization*, v. 12, n. 5 (dezembro de 2005), p. 704-24; Chin-Shou Wang e Charles Kurzman, “The Logistics: How to Buy Votes”. In: Frederic Charles Schaffer (Org.), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2007.

11. Ver Banco Mundial, *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2012; Peter Pomerantsev et al., “Revolutionary Tactics: Insights from Police and Justice Reform in Georgia”, Legatum Institute, Londres, junho de 2014.

Crise e transição, mas não declínio*

Philippe C. Schmitter

Philippe C. Schmitter é professor emérito do Departamento de Ciências Sociais e Política da European University Institute, foi professor da Universidade de Chicago e da Universidade de Stanford. É coeditor (com Guillermo O'Donnell e Laurence Whitehead) da série seminal de quatro volumes Transições do regime autoritário.

Parece haver um enorme consenso entre acadêmicos e políticos de que a democracia *enquanto prática* encontra-se em declínio. Uma busca no Google em 19 de agosto de 2014 por *declínio da democracia* retornou mais de 55,5 milhões de resultados; Google Scholar, que busca somente na literatura acadêmica, retorna impressionantes 434 mil hits. No entanto, ao mesmo tempo, é bastante aceito que o desejo por democracia *enquanto ideal* — ou seja, autogoverno por cidadãos iguais perante a lei e com igual influência sobre a escolha de líderes e condução dos assuntos públicos — nunca foi tão grande ou tão amplamente distribuído. Essa lacuna entre o que é prometido e o que é entregue tem sido uma característica onipresente daqueles regimes consolidados que chamei de “democracias reais”, e também tem sido reproduzida em democracias mais recentes. É a fonte da maior parte das lutas históricas que periodicamente têm levado à reforma das instituições democráticas.

*Publicado originalmente como “Crisis and Transition, But Not Decline”, *Journal of Democracy*, Volume 26, Número 1, Janeiro de 2015 © 2015 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

O aumento dessa lacuna entre o real e o ideal dá o tom da crise atual — daí o aumento da pressão para não desmantelar ou destruir a democracia em si, mas mudar a maneira pela qual vem sendo praticada. Ninguém parece acreditar que as democracias reais ou as democracias mais jovens que alcançaram determinado grau de consolidação possam, num futuro próximo, regredir a seu *status quo ante*. Além disso, simplesmente não há nenhuma alternativa plausível à vista, exceto por alguns modelos (por exemplo, a meritocracia chinesa, o neotsarismo russo, a monarquia árabe ou a teocracia islâmica) pouco atraentes além de suas fronteiras. Em outras palavras (para parafrasear uma frase no romance de Tomasi di Lampedusa, *O leopardo*), a democracia com certeza sobreviverá, mas apenas se mudar. Que mudanças serão essas, no entanto, não está claro.

Algumas evidências enganosas do declínio

Evidências para a recente crise e declínio da democracia baseiam-se em conclusões dúbias de fontes quantitativas e inferências seletivas de estudos de caso qualitativos. A Freedom House tem sido usada como uma fonte “conclusiva” da primeira, e seu relatório anual tem aparecido de diversas formas na narrativa da “democracia em declínio” desde 2008. Essa afirmação está baseada no declínio das notas médias de seu indicador composto. Isso é especialmente enganoso devido ao fato de que poucos dos chamados regimes *livres* possuem margem de melhoria, dados os limites máximos de algumas das variáveis utilizadas. Por exemplo, nenhuma das medidas de reforma que serão discutidas abaixo aumentaria a nota de nenhum deles. Analogamente, muitos dos regimes *não livres* não têm mais como declinar, e muitos deles são “Estados falidos”, assolados por guerra civil e sem um regime sequer. São sobretudo os *parcialmente livres* ou democracias híbridas que apresentaram variação — e parte dela foi para melhor. Ademais, pequenas variações na média para toda a amostra (que é o que tende a ser usado como indicador de declínio) podem ser atribuídas a um

número relativamente baixo de casos, da Rússia e suas antigas repúblicas da Eurásia a Bangladesh, Fiji, Guiné-Bissau, Mali, Mauritânia e Niger. Uma fonte quantitativa alternativa, o Índice de Democracia da Economist Intelligence Unit, relata resultados agregados similares, enquanto outra, o Índice de Transformação Bertelsmann, não detecta nenhuma mudança geral significativa entre 2006 e 2010.

Pesquisas de opinião pública diversas, tanto em democracias jovens quanto nas consolidadas, frequentemente “descobrem” que uma proporção cada vez maior de cidadãos sente que seu voto não conta e é ignorado por seus líderes. Mais dramático tem sido o declínio na confiança em instituições-chaves da democracia — políticos eleitos, partidos políticos e o legislativo. Ainda assim, as mesmas pesquisas frequentemente revelam declínio similar na confiança em autoridades não eleitas, incluindo o exército e a polícia, administradores públicos e até mesmo cientistas e médicos. Em outras palavras, o ceticismo tem dominado a opinião pública em geral, mesmo que com mais intensidade em relação ao processo político. Curiosamente, essas pesquisas também nos mostram que o interesse público na política tem aumentado juntamente com a sensação de que a política tem de fato um impacto real na vida das pessoas. Portanto, a lacuna de fato existe, mas também a consciência acerca dela e, supostamente, o desejo de reduzi-la.

Do lado qualitativo, acadêmicos encontraram uma litania de “sintomas mórbidos” que ilustram o grau de declínio tanto em democracias consolidadas como nas jovens. No topo da lista geralmente se encontrava o aumento da desconfiança em relação a políticos eleitos e instituições representativas (especialmente partidos políticos), seguido de níveis declinantes de comparecimento às urnas e filiação ou identificação partidária, aumento da volatilidade eleitoral e problemas na formação de governos estáveis.

Partidos de centro, outrora dominantes, descobrem que suas ideologias já não inspiram confiança no público e que estão perdendo votos

para novos partidos populistas em ascensão, tanto da esquerda quanto da direita. Os parlamentos tornaram-se menos centrais para o processo de tomada de decisão, tendo sido substituídos pela concentração de poder nas mãos do Executivo e pela maior importância das “instituições de supervisão” (supostamente) dominadas por tecnocratas independentes. Secretarias e ministérios incluem cada vez mais membros não eleitos, escolhidos por seu status “não partidário”. Pertencimento e conformidade com organizações intermediárias de classe, como sindicatos e associações patronais, declinaram, enquanto grandes empresas, especialmente as do setor financeiro, ganharam acesso mais direto aos círculos mais próximos dos tomadores de decisão.

Os “suspeitos usuais” são tipicamente citados como as causas genéricas da crise e do declínio. No topo da lista quase sempre estão a globalização, que teria supostamente privado o Estado-nação de sua antiga autonomia, minando a efetividade do governo e sua capacidade de dar resposta às demandas dos cidadãos. Empresas multinacionais, instituições financeiras internacionais e (ao menos na Europa) acordos multifacetados de governança regional impuseram uma complexa mistura de restrições e oportunidades que limitam enormemente as agendas econômicas e de política social, bem como a capacidade de regular e tributar os capitalistas e suas empresas. Mudanças na estrutura de produção e a composição setorial da economia enfraqueceram a consciência coletiva dos trabalhadores e tornaram menos nítidas as clivagens de classe que, por tanto tempo, forneceram as bases para os partidos políticos da esquerda e da direita.

A política tornou-se um ofício de tempo integral em vez de uma atividade de tempo parcial. A maioria daqueles que entram na política hoje espera que aquela seja sua única carreira e se cerca de outros profissionais da política, como redatores de discurso, consultores de mídia, pesquisadores de opinião pública e “*spin doctors*” [especialistas em imagem e comunicação política]. Cidadãos estão cada vez mais cientes de que seus representantes e governantes vivem em um mundo

completamente diferente e autorreferencial. As preferências eleitorais hoje se baseiam menos em classe, setor e interesses profissionais e mais em preocupações individualistas sobre estilos de vida, convicções éticas e o papel do governo.

Como se não bastasse, os cidadãos — muitos dos quais agora possuem acesso, por meio da Internet, a inúmeras fontes de informação independente e crítica — tornaram-se mais educados e mais céticos em relação às motivações e comportamentos de seus políticos. Além disso, um enorme fluxo migratório Sul-Norte alterou a composição demográfica da maioria das democracias reais de tal maneira que uma parcela significativa de sua população não possui plenos direitos ou perspectiva de adquiri-los. Esse aumento de diversidade desafia a noção de um *demos* comum unido por um destino comum e, portanto, uma noção mutualmente aceita de bem público. Não obstante a atual resistência política ao pluralismo étnico, democracias reais terão que encontrar uma maneira de incorporar a diversidade e, em consequência, reformar suas instituições.

Estima-se que fatores mais conjunturais também tenham desempenhado um papel importante. Em primeiro lugar, o colapso do estilo soviético de “democracia do povo” privou as democracias ocidentais de uma de suas principais bases de legitimidade: sua superioridade sobre seus rivais comunistas. Desde o fim da Guerra Fria, as democracias do Ocidente vêm tendo que satisfazer critérios mais rigorosos de igualdade, acesso, participação e liberdade prometidos pelos ideais democráticos. A mais recente onda (que, perdoe-me Huntington, não é a “terceira onda”) de democratização, que começou em 1974, também contribuiu para um aumento generalizado das expectativas e afirmações irrealistas sobre “o fim da história”. As reformas neoliberais não foram capazes de realizar sua promessa de crescimento contínuo, distribuição justa e equilíbrio automático, levando à Grande Recessão de 2008, que muitas democracias (especialmente na Europa) se mostraram incapazes de mitigar, muito menos de resolver.

No centro desse consenso sobre a crise e o declínio está a ênfase de que a prática da democracia está na representação — especialmente via competição entre partidos políticos em eleições regulares e justas, que se espera que produzam, direta ou indiretamente, governantes legítimos.¹ É sabido que partidos nunca foram “amados” por seus cidadãos — em parte porque são uma expressão explícita dos interesses e clivagens ideológicas que os dividem, mas também porque há amplos motivos para suspeitar, como o sociólogo alemão Robert Michels há muito afirmou, que os partidos são bastante suscetíveis à oligarquia e propensos à corrupção.²

À luz de tamanha abundância de evidências, argumentos convincentes e massivo consenso, como pode alguém duvidar que a democracia esteja em declínio?

Novas evidências de transição

Da perspectiva do “transiciologista” de carteirinha que sou, não deveria ser surpresa que conclísse que a democracia *não* está em declínio, mas que *está* em crise, e passando por uma transição³ — embora ainda não esteja claro qual será esse novo tipo (ou tipos) nem se será uma melhora das práticas existentes. De fato, é precisamente essa incerteza acerca das regras do jogo a característica predominante de todas as situações de transição. Em termos gerais, podemos chamar essa configuração emergente de “pós-liberal” (mas certamente não “iliberal” ou “antiliberal”). Obviamente, esse rótulo não transmite muito significado, exceto a perspectiva de que o resultado seja algo qualitativamente diferente.⁴

Como frequentemente é o caso em debates similares, a resposta não depende dos fatos, mas dos conceitos e suposições que determinam quais fatores são predominantes e por quê. Não é surpresa, portanto, que isso comece pela definição de democracia que é utilizada. Em 1991, Terry Karl e eu propusemos nesse espaço uma definição

bastante genérica de democracia, que não envolve instituições nem resultados específicos: “A democracia moderna é um [regime...] no qual governantes prestam contas por suas ações na esfera pública a cidadãos, [geralmente] agindo indiretamente por meio de competição e cooperação de seus representantes eleitos”.⁵ Hoje acrescentaria, para fins de maior clareza: “e no qual cidadãos aceitam de maneira voluntária as decisões de seus governantes — mesmo que não tenham aprovado explicitamente essas decisões —, por entenderem que foram tomadas de maneira legítima”.

Em outras palavras, a democracia é um processo de mão dupla (ou melhor, uma série de processos) no qual cidadãos sujeitos aos mesmos direitos e obrigações têm à sua disposição meios regulares e confiáveis de buscar informação, demandar justificativas e aplicar sanções sobre seus governantes; em troca, cidadãos conferem legitimidade a esses governantes, e concordam em respeitar suas decisões, mesmo quando discordam delas. Essa definição possui duas importantes implicações para determinarmos se a democracia está em declínio ou em transição: isso significa que seria um erro 1) focar exclusivamente em um único conjunto de instituições (normalmente, a condução de eleições e o comportamento dos partidos políticos) ou 2) fazer um julgamento baseado em indicadores de desempenho substantivo de dado regime democrático.

Só o que deveria importar seria a efetividade dos processos de prestação de contas e a disposição dos cidadãos de conferir legitimidade. Ambos podem mudar por diversos motivos, incluindo a introdução de novas tecnologias de comunicação, a difusão de novos ideais ou a criação de novos canais de representação. A principal premissa é que se os governantes souberem que deverão prestar contas, e os cidadãos acreditarem que seus governantes possuem legitimidade, então os resultados substantivos serão satisfatórios na medida da disponibilidade dos recursos. Essa definição sugere que não se deve esperar o mesmo desempenho de todas as democracias — pela simples razão de

que nem todos os cidadãos desejarão coletivamente as mesmas coisas, nem todas as instituições políticas serão capazes de produzir o mesmo nível de bens públicos. É de Tocqueville o famoso argumento de que, uma vez estabelecida a igualdade na política e perante a lei, cidadãos demandariam igualdade de status social e riqueza material.⁶ Tinha razão em relação a essa tendência, mas não em relação ao resultado final. As democracias reais de hoje diferem consideravelmente e consistentemente em termos de consequências distributivas.⁷

Outra maneira de expressar esse argumento é dizer que deveríamos separar claramente os critérios usados para se medir a qualidade da *democracia* daqueles usados para medir a qualidade do *governo*. Os primeiros dizem respeito a processos conectando os governantes aos governados em maneiras que garantam a mútua prestação de contas, enquanto os últimos referem-se aos resultados que advêm do exercício do poder, sejam eles democráticos ou não. Isso implica a possibilidade de que algumas autocracias possam ter melhor desempenho do que algumas democracias — oferecendo, digamos, maior crescimento econômico, menor inflação, melhor distribuição de renda, maior nível de emprego e, em alguns casos, até mesmo menos corrupção, maior observância do estado de direito e maior proteção dos direitos humanos (mas não dos civis). Muitas das evidências anedóticas para o declínio da democracia referem-se ao desempenho dos governos — que, cada vez mais, fazem parte de regimes democráticos —, e não ao desempenho da democracia em si.

Novas evidências de reforma

Há cerca de uma década, Alexander Trechsel e eu criamos um grupo de trabalho com acadêmicos e políticos, no âmbito do Conselho da Europa, sobre o tema “O futuro da democracia na Europa”. Durante as discussões que se seguiram, os participantes logo perceberam que havia muita imaginação política e experimentação em relação às reformas institucionais.⁸ Grande parte desse esforço mental e real havia

passado despercebido porque se dava no nível local ou de maneira mais ou menos esporádica. No caso das democracias mais jovens, um descrédito generalizado em relação aos déficits intrínsecos de seus regimes — que suas democracias eram “problemáticas”, “parciais”, “híbridas”, “espúrias”, “de fachada”, “iliberais”, “estagnadas”, “de baixa intensidade”, “delegatórias”, “deficientes”, ou meramente “eleitoreiras” — escondia o fato de que frequentemente produziam práticas inovadoras.⁹

Até onde sei, não há um inventário completo de todos esses esforços de reforma. Listar todos eles e indicá-los geograficamente excederia enormemente o espaço de que disponho aqui (bem como minha *expertise*). Portanto, simplesmente oferecerei aos leitores uma amostra representativa, convidando-os a se empenhar nessa tarefa de maneira mais sistemática:¹⁰

1) Referendos e iniciativas populares são provavelmente as inovações usadas mais amplamente e com maior frequência, tanto no nível nacional quanto no subnacional. É verdade que alguns desses referendos e iniciativas populares são meramente consultivos e muitos requerem um alto grau de participação para se tornarem válidos; ainda assim, ofereceram aos cidadãos em muitos sistemas políticos um canal muito mais direto de participação na tomada de decisões do que dispunham no passado.

2) “Orçamento participativo” é uma reforma bastante estudada desde que foi implementada pela primeira vez em Porto Alegre, no Brasil, posteriormente se espalhando por vários continentes. O orçamento participativo envolve a convocação de uma assembleia de cidadãos eleitos ou aleatoriamente escolhidos para debater a distribuição de certa proporção do orçamento total de um governo. Uma ampla gama de fóruns similares surgiu ao longo do tempo, e sua terminologia varia — ex.: “conferência de consenso”, “conselhos cidadãos”, “células de planejamento”, “fóruns temáticos”, “assembleias populares”, e

até mesmo um “dia de deliberação” —, assim como as regras que os governam, mas a intenção é a mesma: aproximar cidadãos comuns do processo de tomada de decisão por meio da participação ativa.

3) A primária dos partidos, um mecanismo para selecionar candidatos competindo pela nomeação política de um partido, durante muito tempo foi uma peculiaridade da política norte-americana. Nas últimas décadas, essa prática chegou a outros países e continentes. As modalidades variam, mas, em termos gerais, as primárias dão aos membros do partido (ou até mesmo cidadãos comuns) a capacidade de penetrar oligarquias partidárias firmemente arraigadas. Alguns lugares até mesmo optaram por “primárias abertas”, nas quais os candidatos de todos os partidos competem, e os dois mais votados, independente da afiliação partidária, tornam-se os nomes a concorrer nas eleições gerais. Outra reforma que poderia afetar a *partidocracia* é a introdução da opção NDA (“nenhuma das anteriores”) como alternativa na urna. Em algumas versões, se um número suficiente de cidadãos selecionar essa opção, uma nova eleição deve ser realizada.

4) O financiamento público de partidos políticos é outra inovação relativamente recente — que se difundiu a partir das democracias reais da Europa para as mais jovens. O suposto objetivo é conter a tendência de contribuições desproporcionais vindas de cidadãos mais abastados e de empresas privadas, transferindo o ônus para as contribuições compulsórias de todos os contribuintes. Isso geralmente envolve alguma fórmula de distribuição dos recursos com base em resultados eleitorais anteriores, o que poderia parecer reforçar a vantagem dos atuais ocupantes dos cargos e, portanto, a oligarquia. Na medida em que o monitoramento desses fundos é frequentemente deficiente e seu uso não impede que recursos extras sejam captados de fontes privadas, esse instrumento tem sido uma fonte persistente de alegações de corrupção.

5) Nas últimas décadas, quotas eleitorais para candidatas mulheres e quotas para mulheres na composição do legislativo tornaram-se qua-

se uma prática padrão em muitas democracias reais. Em alguns lugares, essa é uma obrigação formal, prevista até mesmo pela constituição do país. Em outros lugares, os partidos políticos adotaram a prática de maneira voluntária — num primeiro momento, sobretudo entre os partidos de esquerda, mas, cada vez mais, também os partidos de centro e de direita. Ao mesmo tempo, alguns países simplesmente obrigaram que metade ou alguma proporção menor dos assentos do legislativo fosse reservada às mulheres. Uma medida adicional, chamada de “*zipping*” [referência ao entrelaçamento dos dentes de um zíper], exige que as listas eleitorais ordenem homens e mulheres alternadamente. Esforços para a promoção de paridade de gênero também passaram a fazer parte do processo de formação do governo: a prática informal de indicar mulheres para dirigir metade de todos os ministérios está se tornando a norma. Menos comum é a noção de que outras minorias sociais, que historicamente sofreram discriminação — ética, linguística ou religiosa — deveriam se beneficiar de políticas similares.

6) A descentralização do poder para os níveis subnacionais está se tornando mais comum. A maioria das democracias recentes e várias das democracias consolidadas da Europa Ocidental recentemente transferiram uma quantidade considerável de poder de tomada de decisão para regiões, províncias ou municipalidades que eram anteriormente governadas por seus respectivos governos centrais. Embora o federalismo puro pareça estar em declínio, essa forma mais flexível de descentralização deve permitir uma melhor prestação de contas de governos locais a seus cidadãos.

7) Esforços para planejar para o futuro ganharam importância em resposta à frequente reclamação de que as democracias reais sofrem de “miopia” — presas ao ciclo eleitoral ou a manifestações imediatas da opinião pública e, portanto, incapazes de “olhar para frente” ou antecipar problemas futuros e evitar seu impacto negativo. Nas últimas décadas assistimos a uma verdadeira explosão de “oficinas do futuro” — algumas vindas de dentro do governo, outras de *think tanks*

e ONGs. É cada vez mais obrigatório que propostas do legislativo e referendos sejam acompanhadas de uma análise de especialistas em relação a seus custos e consequências. Na Hungria, há até mesmo um “Ombudsman das gerações futuras”, que se empenha nessa tarefa de maneira regular.

8) A proliferação mundial de leis de acesso à informação ajudou cidadãos a se manterem informados sobre o comportamento de seus governantes. Essas leis dão a cidadãos individuais e a organizações da sociedade civil acesso às informações coletadas pelos governos — incluindo informações atualmente em uso no processo de tomada de decisão. É verdade que nem sempre os membros do público em geral dispõem do tempo ou capacidade para coletar e interpretar esses documentos, cujo volume aumentou de maneira exponencial ao longo dos anos com o aumento da vigilância em massa feita pelos governos. Ainda assim, tais leis representam uma contribuição modesta para garantir a transparência, fundamental para a responsabilização dos governantes.

9) Inovações em tecnologias de informação e comunicação (TIC) estão começando a ter um impacto significativo na prática democrática. Seu baixo custo e ampla disponibilidade, bem como o anonimato que oferecem, deram aos cidadãos acesso a fontes de informação que as autoridades têm dificuldade de controlar ou censurar, e que frequentemente revelam comportamentos que os governantes prefeririam manter secretos. Partidos e políticos também se sentiram pressionados a usar essa tecnologia para se conectar com seus eleitores. Alguns partidos e candidatos até mesmo as usaram para levantar fundos e mobilizar seguidores. Ao mesmo tempo, vastos segmentos da sociedade civil fizeram uso das TIC para reunir grupos “virtuais” de ação coletiva frequentemente críticos em relação às autoridades governamentais.

10) Os próximos passos nessa transformação tecnológica já aparecem em alguns lugares — a saber, no uso das comunicações eletrô-

nicas para influenciar a nomeação de candidatos e na formação dos programas partidários, para encontrar os partidos e candidatos cujas posições mais se assemelham às preferências pessoais dos eleitores (o chamado *voto inteligente*) e, por fim, para, de fato, exercer o voto. Vários países estenderam essa forma de “e-democracia” ao “e-governo”, disponibilizando quiosques e repartições onde cidadãos podem contatar agências governamentais, fazer o download de formulários e registrar queixas.

11) Alguns países introduziram um sistema inovador de financiamento da sociedade civil. Cidadãos podem escolher alocar uma porcentagem fixa de suas obrigações tributárias a uma organização (ou conjunto de organizações) de sua preferência, dentro uma lista de associações, instituições ou agências aprovadas. Consequentemente, tais organizações passam a competir aberta e acirradamente por esses recursos, revelando o que vêm fazendo e o que pretendem fazer no futuro. A distribuição desses fundos não é apenas uma fonte financeira importante para elas, como também funciona como um indicador aproximado de sua legitimidade, e revela preferências dos cidadãos antes ocultas.

12) A natureza da cidadania — a instituição democrática mais fundamental — começa a mudar. Há uma tendência em direção à redução da idade de maturidade política para os dezesseis anos. Cidadãos residentes no exterior podem votar em suas respectivas embaixadas e consulados. Estrangeiros residindo legalmente no país estão adquirindo alguns direitos eleitorais e consultivos nos países onde vivem (especialmente no nível local) e, em alguns lugares, tem sido cada vez mais fácil adquirir cidadania em seu novo país de residência. A verdadeira ruptura virá quando a nacionalidade, seja *jus sanguinis* [direito de sangue] ou *jus soli* [direito de solo], for separada do status de cidadania. Há até mesmo um status *de jure* [de direito] de cidadania “supranacional” na União Europeia, e a difusão dos direitos humanos e civis através das fronteiras nacionais e a garantia de seu cumprimento

(ainda que de maneira errática) por tribunais internacionais e regionais criaram um sistema *de facto* [de fato] de proteção à cidadania.

13) A representação por sorteio não é um mecanismo recente. Já estava presente desde a fundação da *demokratia* na Atenas antiga. Como mencionado acima, algumas das formas de consulta direta aos cidadãos sobre questões de política pública envolviam uma amostragem aleatória de participantes daqueles fisicamente presentes em determinado distrito eleitoral. Uma técnica mais indireta tem sido reunir uma amostra aleatória de cidadãos, registrar suas opiniões iniciais, fazê-los discutir pontos de vista alternativos, verificar o potencial de mudança de opinião e, então, publicar os resultados. A criação desse tipo de “pequeno público deliberativo” para realizar uma “sondagem interativa” tornou-se uma prática comum nas democracias ocidentais — embora seu impacto na prática, seja em relação ao conteúdo das políticas públicas ou à legitimidade política, ainda não tenha sido conclusivamente demonstrado (o que, a propósito, também é o caso de muitas das inovações apresentadas acima).

14) De acordo com a visão ortodoxa de democracia, representantes devem sua legitimidade ao fato de terem sido eleitos de maneira regular, competitiva e honesta. Ainda assim, tem havido um aumento extraordinário no número de pessoas não eleitas alegando o mesmo status com base em sua *expertise* profissional ou organizacional, ou mesmo sua celebridade — e há abundante evidência de que muitos deles são aceitos como tal. Dificilmente um líder de uma organização da sociedade civil ou movimento social deva sua posição a um processo eleitoral competitivo, sem falar das estrelas de cinema e músicos que falam em nome de causas nobres e até mesmo de continentes inteiros.

Até o momento, quase todos esses experimentos institucionais focaram no fortalecimento da *accountability vertical* por meio dos partidos políticos ou eleições ou *accountability oblíqua* por meio de grupos de interesse, movimentos sociais ou redes de comunicação.

Versões liberais da teoria democrática, no entanto, colocam ênfase na *accountability horizontal*. Guiados por um princípio mais geral de que as democracias reais são melhores em proteger os cidadãos contra a tirania do que em empoderá-los para agir coletivamente, esses freios e contrapesos do aparelho de tomada de decisão objetivam reduzir a ameaça potencial oferecida pela mobilização cidadã em massa.

Os três lugares tradicionais onde ocorre a *accountability horizontal* — o executivo, o legislativo e o judiciário — têm passado por um reequilíbrio. As legislaturas entraram em declínio, o poder executivo variou de acordo com a agenda de políticas públicas (com o envolvimento em guerras sendo um dos maiores incentivos para seu crescimento), e os juízes (especialmente os de apelação) aumentaram enormemente seus poderes. Esse processo de judicialização constitucional variou de maneira considerável, com os Estados Unidos servindo como um caso extremo no nível nacional e a União Europeia criando uma camada inteiramente nova de autoridade no nível supranacional.

15) A criação de diversas “instituições de supervisão” é algo realmente novo. Essas instituições raramente existiam e, onde existiam, desempenhavam um papel muito mais secundário, mas hoje oferecem uma ampla variedade de freios às decisões tomadas por membros eleitos do executivo e do legislativo.¹¹ Em primeiro lugar entre tais instituições estão os bancos centrais independentes, praticamente autorizados a ditar a política econômica e financeira. Nenhuma democracia parece ser capaz de prescindir deles. Os bancos centrais uniram-se a uma extraordinária gama de “agências regulatórias independentes” nacionais. Além das instituições mais antigas, que regulavam o comércio regional, transportes, saúde pública, segurança do trabalho, alimentos, remédios, ética profissional, proteção do consumidor e afins, encontramos hoje comissões eleitorais, tribunais de direitos humanos e agências anticorrupção. Foram constituídas de maneira a evitar interferência política (em outras palavras, democracia) e entregues a especialistas que não se curvassem diante de pressões de cidadãos ou

governantes nem que fossem capturadas por aqueles que supostamente deveriam regular. Como se não bastasse, tais esforços são frequentemente apoiados por instituições globais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio e inúmeras outras instituições do gênero. A União Europeia não apenas possui seu próprio banco central como também mais de trinta agências regulatórias. Não é de se espantar que cidadãos reclamem que não possuem influência sobre políticas públicas; seus políticos podem usar essa rede de atores supranacionais como desculpa e fingir que não possuem outra escolha senão obedecer a Washington, Bruxelas ou onde quer que seja.

Não há um padrão claro emergindo a partir dos esforços mencionados acima, exceto o fato de que não parece ser verdade que a prática do liberalismo — político ou econômico — produzirá inexoravelmente um equilíbrio estável e satisfatório. Até o momento, isso não aconteceu. Em alguns casos, há indícios de uma democracia “pré-liberal”, com o aumento do papel da participação direta dos cidadãos e o uso esporádico de seleção por sorteio. Em outros, especialmente na descentralização e na ênfase no acesso à informação pública, somos levados a concluir que estão surgindo democracias “mais liberais”, especialmente quando essas práticas são combinadas com medidas substantivas, como a ampla desregulamentação das transações comerciais e financeiras, o aumento da proteção de direitos de propriedade e o desmantelamento ou degradação de várias políticas de proteção social.

Ainda assim, muitas das reformas apontam para uma nova configuração que poderia ser chamada de “pós-liberal”.¹² Ela estaria baseada na ampliação das consultas públicas sobre questões orçamentárias e de políticas públicas, definições mais amplas de cidadania, financiamento público de partidos políticos e de organizações da sociedade civil escolhidas pelos cidadãos, quotas para as mulheres, “instituições de supervisão” criadas para proteger os cidadãos contra fraudes e abu-

sos, criação de “oficinas do futuro” para estudar o impacto potencial de decisões governamentais e (por que não?) a proliferação de pessoas autoproclamadas representantes de uma ampla gama de causas e localidades.¹³

Outra característica menos óbvia desse tipo emergente de democracia é sua conexão ambígua com o Estado nacional. Muito do que essa forma de democracia busca atingir requer um consentimento passivo ou a cooperação ativa entre as fronteiras, incluindo a formação de normas e instituições supranacionais. A máxima de que as democracias reais só podem existir em Estados nacionais reais parece destinada a ser posta à prova.

Qualquer alternativa à democracia liberal “real” — exceto, talvez, pelo governo mais liberal e menos democrático — está fadada a sofrer sérios problemas de “agência”. Por mais intelectualmente atraente que essa alternativa possa parecer, é geralmente impossível especificar *ex ante* quais atores (ou que combinação de atores) apoiariam tais mudanças, quanto dos custos de transição suportariam arcar, e como as reformas poderiam ser implementadas de maneira democrática e bem-sucedida. Uma vez descartada a possibilidade de ruptura revolucionária das instituições e práticas prévias de democracia liberal — como parece ser o caso no futuro próximo —, é difícil ver o potencial para o tipo de apoio político ou social sustentado exigido por uma campanha reformista coordenada e persistente. Até o momento, tudo o que conseguimos observar é uma série de esforços isolados e provisórios — muitos dos quais ainda não produziram resultados visíveis. É quase impossível superestimar a enorme entropia presente nas instituições e práticas das democracias reais contemporâneas e a consequente dificuldade em convencer as pessoas a aceitar novas ideias sobre relações políticas e econômicas tão fundamentais.

As reformas anteriores atualmente incorporadas à democracia liberal foram o produto de esforços para fechar uma grande lacuna entre

as expectativas ideais e o desempenho real observado pelos cidadãos, mas elas quase sempre exigiam ao menos o espectro, quando não a ameaça iminente, de revolução para fazer o esforço parecer vale a pena. Hoje, entretanto, os revolucionários são uma figura rara, e seus substitutos, os terroristas, fortalecem a disposição a manter o *status quo* ao invés de enfraquecê-la. Os atores que atualmente questionam o desempenho e a legitimidade das democracias reais não são seus inimigos declarados, mas sim, seus apoiadores. Em outras palavras, são cidadãos e grupos que acreditam estar melhorando a democracia, embora não possuam um plano coerente para fazê-lo. De fato, o desafio da reforma seria enormemente facilitado caso os extremistas tanto à direita quanto à esquerda estivessem declaradamente buscando substituir governos e práticas liberais por alguma outra forma de governo, mas seus esforços são atualmente inconsequentes e pouco convincentes e, em minha opinião, devem assim permanecer.

Enquanto as maiores ameaças à democracia estiverem vindo de seus “praticantes regulares” — eleitores, cidadãos, representantes, grupos de interesse, movimentos de ativistas e “personalidades famosas” — agindo com base em condutas normativamente permitidas, será muito mais difícil convencer tais atores da necessidade de um amplo pacote de reformas institucionais. Diferente do passado, quando tais transformações políticas ocorriam somente quando existia um grupo dedicado defendendo uma alternativa plausível e conseguia impor seu modelo, tudo o que os cidadãos vivem em suas vidas rotineiras hoje são “sintomas mórbidos” à la Gramsci — muita reclamação, insatisfação, impotência e resultados subótimos, mas não o bastante para motivá-los a investir em um modelo novo, mal definido e até o momento não testado de democracia pós-liberal.

Notas

Este é um ensaio sobre “teoria política prática”, não um artigo de Ciência Política. É meu esforço de capturar um conjunto complexo de fenômenos inter-relacionados

em termos excessivamente gerais e sem o requisito de referências empíricas. Sou grato ao *Journal of Democracy* por essa indulgência.

1. Para uma análise mais detalhada da diminuição do papel dos partidos políticos em democracias reais, ver Philippe C. Schmitter, “Parties Are Not What They Once Were”. In: Larry Diamond e Richard Gunther (Orgs.), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001. pp. 67-89.

2. Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Nova York: Crowell-Collier, 1962. Mais recentemente, seu “Iron Law of Oligarchy” foi rebatizado pelos italianos como “partidocracia”, uma expressão que se difundiu rapidamente pelo universo político.

3. Três não “transicilogistas” chegaram à mesma conclusão: em sua introdução no *The Future of Representative Democracy*, Sonia Alonso, John Keane e Wolfgang Merkel destacam que vários autores na obra sugerem que “estamos assistindo não à crise da democracia representativa, mas à sua transformação em algo novo”; Alonso, Keane e Merkel (Orgs.), *The Future of Representative Democracy*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 2011. p. 17. Participei desse grupo de pesquisa e, portanto, sou um dos autores. Posteriormente, no entanto, um famoso cientista político chegou à mesma conclusão de maneira independente, como descobri após escrever o presente ensaio: Alessandro Ferrara, “Judging Democracy in the Twenty-First Century: Crisis or Transformation?”, *No Foundations*, n. 10 (2013). Disponível em: <www.helsinki.fi/nofo/NoFo10FERRARA.pdf>.

4. Isso já aconteceu diversas vezes antes. A base conceitual da democracia persiste, mas sua tradução em regras e práticas tem sido sujeita a três “revoluções” sucessivas, para usarmos a expressão de Robert Dahl; ver seu *Polarquia*. São Paulo: Edusp, 1997. Para um aprofundamento desse argumento, com a inclusão de cinco revoluções subsequentes entre as democracias reais, ver Philippe C. Schmitter, “The Future of ‘Real Existing’ Democracy”, European University Institute. Não publicado, 2007.

5. Philippe C. Schmitter e Terry Lynn Karl, “What Democracy Is ... and Is Not”, *Journal of Democracy*, v. 2, n. 3 (Summer 1991), pp. 75-88. Esse ensaio foi amplamente republicado em vários idiomas.

6. No primeiro volume de seu *A democracia na América*, Tocqueville faz uma de suas primeiras observações fundamentais sobre democracia: “O desenvolvimento gradual da igualdade das condições é um fato providencial. Possui suas principais características: é universal, é duradouro, escapa cada dia ao poder humano; todos

os acontecimentos, bem como todos os homens, contribuem para ele”; ver Alexis de Tocqueville, *A democracia na América* (São Paulo: WMF Martins Fontes, 2005. v. 1: Leis e costumes. p. 11). No segundo volume, publicado alguns anos mais tarde, Tocqueville expressa dúvidas em relação ao impacto desse “fato providencial”, e prevê a possibilidade do desenvolvimento de uma aristocracia industrial na América e até mesmo do despotismo (v. 2: Sentimentos e opiniões. pp. 195-99, 387-93).

7. Olhando para a extensa literatura sobre a “qualidade da democracia”, ficamos impressionados com o quanto se presume que as características das democracias escandinavas são universalmente apreciadas e, portanto, ocupam um lugar especial entre os critérios de excelência. Seria realmente relevante perguntarmos por que o Brasil não atingiu os padrões da, digamos, Suécia — ou mesmo se os brasileiros querem se tornar suecos?

8. Philippe C. Schmitter e Alexander H. Trechsel (Orgs.), *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2004.

9. Estou em dívida com Leonardo Avritzer por ter chamado minha atenção para isso e também por sua pesquisa, que demonstra que o fluxo de inovações não se dá exclusivamente das democracias reais para as mais jovens. Estas últimas também têm muito a contribuir às primeiras.

10. Para uma lista mais extensa das reformas potenciais, bem como das em curso, ver Schmitter e Trechsel, op. cit., que oferece 29 delas.

11. Ver Robert Dahl, *A democracia e seus críticos* (São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012), para a observação inicial.

12. Para essa distinção entre “pré-liberal”, “mais liberal” e “pós-liberal”, ver Philippe C. Schmitter, “Democracy’s Future: More Liberal, Pre-Liberal, or Post-Liberal?”, *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1 (janeiro de 1995), pp. 15-22.

13. Para minha primeira tentativa de imaginar como seria uma possível democracia pós-liberal, ver “The Prospect of Post-Liberal Democracy” em Karl Hinrichs, Herbert Kitschelt e Helmut Wiesenthal (Orgs.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften* (Frankfurt: Campus, 2000) e “Un esbozo del posible aspecto de una democracia ‘post-liberal’” em Jose Felix Tezanos (Org.), *Clase, estatus y poder en las sociedades emergentes: Quinto foro sobre tendencias sociales* (Madrid: Fundación Sistema, 2002), pp. 587-98.

Da política ao protesto*

Ivan Krastev

Ivan Krastev é presidente do Centro de Estratégias Liberais de Sofia e pesquisador permanente do Instituto de Ciências Humanas (IWM) em Viena. Seu livro mais recente é Democracy Disrupted: The Politics of Global Protest [A democracia interrompida: A política dos protestos globais] (2014).

Certa vez, em um pequeno país democrático, algo muito estranho aconteceu. Houve uma eleição e, quando os votos foram contados, descobriu-se que o número de votos válidos mal chegava a 25% do total de votos. O partido da direita conquistou 13%, o partido do centro 9% e o partido da esquerda cerca de 2,5%. Houve algumas cédulas anuladas, mas todas as outras, representando cerca de três quartos de todos os votos, haviam sido simplesmente deixadas em branco. O *establishment* político ficou profundamente transtornado. Por que os cidadãos votaram “em branco”? O que queriam? Como teriam esses eleitores planejado e articulado isso entre si?

As tentativas frenéticas do governo de identificar os responsáveis pela conspiração do voto em branco resultaram em frustração e desespero. No fim, descobriu-se que não havia nenhuma ideologia ou organizadores por trás dos votos em branco. Tampouco se tratava de uma conspiração, não tendo sido planejada nem preparada. Não havia sido sequer tuitada. A única explicação racional era que a maioria das

*Publicado originalmente como “From Politics to Protest”, *Journal of Democracy*, Volume 25, Número 4, Outubro de 2014 © 2014 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

pessoas, simultaneamente (e individualmente), havia tomado a decisão de depositar uma cédula em branco na urna. Consequentemente, não havia com quem o governo pudesse negociar, ninguém para prender e ninguém para tentar cooptar ou chantagear. Após uma semana de muita ansiedade, as autoridades realizaram novas eleições. Desta vez, porém, 83% das cédulas foram deixadas em branco.

Essa é uma versão resumida de uma história que apareceu pela primeira vez em *Ensaio sobre a lucidez*, romance de José Saramago de 2004. Hoje, entretanto, algo parecido com essa “rebelião dos votos em branco” espalhou-se pelo mundo real. As massas de descontentes, a quem o colunista norte-americano Thomas Friedman se refere como “o povo das praças”, parecem ter surgido de maneira espontânea na cena política, ocupando um espaço diferente tanto nos governos quanto nas oposições tradicionais.¹ A “praça” poderia ser a Praça Tahrir no Cairo, a Praça da Independência em Kiev, a Praça Taksim em Istambul, a Avenida Habib Bourguiba em Túnis, a Praça Bolotnaya em Moscou, o Bulevar Rothschild em Tel Aviv, a Puerta del Sol em Madri, a Praça Syntagma em Atenas, a Praça Zuccotti em Nova York, a Praça Altamira em Caracas ou inúmeros outros lugares como esses. Em mais de 70 países ao redor do planeta,² as pessoas saíram às ruas em grande número para realizar manifestações que ignoram partidos políticos, desconfiam da grande imprensa, possuem poucos ou nenhum líder e, muitas vezes, deixam de lado organizações formais da sociedade civil, contando sobretudo com a Internet e reuniões espontâneas para debater e deliberar de maneira coletiva.

Essa nova onda de insatisfação explícita não está unida por nenhuma ideologia específica nem possui uma lista clara de demandas. Nas palavras de Friedman, ela consiste sobretudo de jovens “em busca de um melhor padrão de vida e mais liberdade [...], conectados entre si durante a ocupação das praças ou em ‘praças virtuais’, ou ambas as coisas, e unidos menos por uma agenda comum e mais por um norte comum, para onde querem que rume a sociedade”.

A epidemia de protestos, para listar apenas alguns, surgiu no mundo árabe (começando pela Tunísia) no fim de 2010 e início de 2011, na Rússia no fim de 2011 e início de 2012, na Turquia em 2013, Ucrânia no final daquele ano e início de 2014, e na Venezuela em fevereiro de 2014. Cada manifestação surgira de sua própria maneira e por suas próprias razões locais, mas os protestos também eram parte de um fenômeno mundial que transformou muitas de nossas ideias sobre o futuro. Os protestos têm sido eventos de grandes proporções, reunindo centenas de milhares de pessoas. De julho a outubro de 2011, Israel testemunhou a maior mobilização popular de sua história. Mais de dois milhões de pessoas participaram dos protestos na Espanha no mesmo ano, e mais de três milhões participaram dos protestos no Brasil em 2013. Essas manifestações atraíram bastante simpatia do público em geral e capturaram a imaginação de muitos jovens. “Não há dúvida”, escreveu Eric Schmidt, do Google, “de que o futuro próximo será repleto de movimentos revolucionários conforme novas tecnologias de comunicação permitam novas conexões e gerem mais espaço para expressão”. Mas acrescentou: “teremos menos resultados revolucionários”.³

Os manifestantes demonstraram hostilidade explícita às instituições e desconfiança tanto do mercado quanto do Estado. No passado, as pessoas costumavam protestar por emancipação — defendendo os direitos dos trabalhadores, das mulheres ou de minorias —, e marchavam nas ruas por acesso e representação nas instituições do Estado. Os protestos atuais têm origem em um sentimento diferente. São conduzidas não por grupos sem representação que querem acesso às instituições, mas por uma nova geração de rebeldes que sonham não precisar dessas instituições. “Não foi porque os manifestantes levaram aos políticos uma lista de demandas e propostas específicas” que fizeram a diferença, insistia David Graeber, ativista do movimento Occupy Wall Street. “Eles geraram uma crise de legitimidade no sistema ao dar uma ideia de como poderia funcionar uma democracia de verdade”.⁴

Por desconfiar das instituições, os manifestantes estavam pouco interessados em tomar o poder. Sua revolta não era contra o governo, mas contra serem governados. Esse espírito libertário, ou mesmo de “anarquia com ‘a’ minúsculo”, é o que o Occupy Wall Street tinha em comum com o levante egípcio contra o ditador Hosni Mubarak. Mas, embora os protestos tenham conseguido estimular a imaginação anti-institucional de alguns, alimentaram em outros o medo do caos e da anarquia, permitindo que os governos interpretassem a sede por democracia direta dos manifestantes como uma ameaça à ordem pública.

Como podemos entender todos esses protestos? Seriam um sinal de mudança radical na prática da política, ou são meros pontos no radar da vida pública, espetaculares, mas, em última análise, demonstrações insignificantes da insatisfação da população? Por que os protestos emergiram tanto em países democráticos quanto em não democráticos? E o que torna a política da ruptura tão atraente para tantas sociedades diferentes?

Tanto democracias quanto não democracias

Entre os mais de setenta países onde aconteceram protestos políticos nos últimos cinco anos estão regimes autoritários como o Egito de Mubarak e a Tunísia de Ben Ali, mas também democracias como o Reino Unido e a Índia. Alguns, como Israel, são prósperos; outros, como a Bósnia, são pobres e em recessão econômica. Alguns são grandes (Rússia), mas outros (novamente a Bósnia) são pequenos. Na maioria deles, a desigualdade social está aumentando, embora não seja sempre esse o caso — no Brasil, está diminuindo. Os protestos surgiram em países afetados pela crise econômica global do fim dos anos 2000 e suas consequências — Grécia e Espanha vêm à mente —, mas também surgiram em lugares como a Turquia, cuja economia continuou a crescer a altas taxas, pouco afetada pelos problemas econômicos globais.

Se, por um lado, é impressionante que a onda de protestos atingiu tanto democracias quanto não democracias, também é impressionante o fato de que os governos tanto dos Estados democráticos quanto dos não democráticos tenham respondido de maneira assustadoramente similar. Muitos rotularam apressadamente os protestos como pouco espontâneos, vindos não do povo, mas de uma elite descontente. Em lugares tão diferentes quanto a Rússia autoritária, a Turquia eleitoralmente democrática, a Ucrânia semidemocrática, e a Bulgária da União Europeia, era como se as respostas seguissem um mesmo roteiro. Não é surpresa que figuras autoritárias como Vladimir Putin da Rússia, Recep Tayyip Erdoğan da Turquia e Viktor Yanukovych da Ucrânia difundissem teorias conspiratórias fantasiosas como “agentes infiltrados” financiados pelos EUA (Rússia), um “lobby da taxa de juros” buscando lucrar com a desordem (Turquia) ou fascistas locais e uma elite empresarial manipulada pelo Ocidente (Ucrânia). Outra coisa é ouvir líderes democráticos como Sergei Stanishev — ex-primeiro-ministro da Bulgária e atual presidente do Partido Socialista Europeu no Parlamento Europeu — chamar os manifestantes de mercenários a serviço de interesses oligárquicos escusos. Nenhum governo demonstrou qualquer timidez em usar a polícia para conter (ou, em alguns casos, atacar) os manifestantes. A mensagem comum vinda das autoridades não tem sido “confie em nós” — muitos sabem que teria pouco apelo —, mas “não confie em ninguém”. E, tanto em democracias quanto em não democracias, os governos têm usado os protestos para dividir a sociedade em campos rivais e assustar os cidadãos com a ameaça do caos e da anarquia.

É fácil entender por que cidadãos de um país onde se é negado o direito de eleger os próprios líderes enxergariam as manifestações de rua como uma fonte de mudança social e política. Mas por que cidadãos de países com eleições livres e justas fazem o mesmo? Essa é uma das principais questões levantadas pela atual onda de protestos. Poderia ser pelo fato de que as eleições, ocasiões por excelência para

que eleitores manifestem sua vontade, tenham se tornado hoje pouco mais do que uma celebração coletiva da impotência popular, fazendo com que cidadãos sintam necessidade de tornar seus desejos conhecidos de outra maneira?

O aumento da popularidade do termo “democracia dirigida” é revelador. O conceito é impreciso: diferentes atores políticos usam-no por diferentes motivos para descrever uma ampla variedade de regimes. Defensores de Putin chamam eufemisticamente seu regime autoritário, um governo que manipula eleições para legitimar o poder do Kremlin sobre a sociedade de “democracia dirigida”. Críticos do déficit de democracia da União Europeia condenam a “democracia dirigida” quando reclamam que cidadãos de alguns dos Estados-membros tiveram algumas decisões importantes tiradas de suas mãos para atender às exigências da UE de modo que assuntos como déficit orçamentário fossem “constitucionalizados” ou entregues a órgãos não eleitos. O termo também tem sido aplicado a Hong Kong, com sua mistura de política eleitoral competitiva com instituições criadas para dar poder de decisão sobre assuntos da região a autoridades do Partido Comunista da China em Pequim.. E alguns temem que o crescente poder do dinheiro na política esteja transformando os Estados Unidos em um tipo de “democracia dirigida”.

Essa gama de usos é instrutiva porque coloca em questão a ideia de uma clara distinção entre regimes democráticos e não democráticos. Ao fazê-lo, exige que reflitamos sobre as implicações práticas de duas tendências poderosas, porém contraditórias, que vêm moldando a política global atual. À medida que se espalham as tecnologias de informação e comunicação, a vida pública torna-se mais democratizada e indivíduos conquistam maior autonomia. Pessoas conseguem saber mais com maior velocidade e se organizar mais rápida e facilmente do que nunca, tornando-se uma ameaça a regimes autoritários. Ao mesmo tempo, no entanto, o aumento do “Big Data” na política vem permitindo que governos e grandes corporações compilem, organizem

e acessem de maneira instantânea uma quantidade quase ilimitada de informações sobre as preferências e padrões de comportamento dos cidadãos. As possibilidades de manipulação (às vezes disfarçadas sob o rótulo aparentemente benigno de “incentivo”) e até mesmo coerção são óbvias, constituindo, assim, uma ameaça às bases da democracia. Tanto as elites incentivadoras quanto as massas que protestam possuem isso em comum: as novas tecnologias da informação facilitam sua atividade e nenhum dos grupos considera as preferências expressas pela população por meio das urnas algo muito importante. As elites encaram as eleições como uma oportunidade para manipular as pessoas ao invés de ouvi-las (o Big Data torna o voto uma fonte menos importante de *feedback*), enquanto os manifestantes preferem usar as eleições como um momento de protesto em vez de ferramentas para moldar políticas públicas.

Eleições: celebrações de impotência?

Sexo não é amor, e eleições não são democracia, mas ninguém é capaz de entender os mistérios do amor sem entender a natureza da atração sexual, e ninguém é capaz de entender a democracia sem entender o que significa a prática da realização de eleições. A democracia implica, ao mesmo tempo, conter a intensidade dos atores políticos e dramatizar o jogo político. A democracia deve supostamente estimular os apáticos a se interessar pela vida pública e, ao mesmo tempo, refrear as paixões dos mais fanáticos. Mobilizar os passivos ao mesmo tempo em que pacifica os raivosos está no cerne das eleições. Mas as eleições também exigem que julguemos os políticos com base não no que fizeram, mas no que prometem fazer. Nesse sentido, as eleições são uma máquina que produz sonhos coletivos. Proíba a realização de eleições e você estará concordando em viver em um presente onde o futuro está ausente ou abraçar um futuro que lhe é decretado pelo Estado. As eleições buscam deixar o futuro em aberto. Trazem mudanças, em vez de impedi-las.

Alexis de Tocqueville foi um dos primeiros a sugerir que o discurso de crise é a língua nativa de qualquer democracia verdadeira. A política democrática, observou, necessita de um drama: “À medida que a eleição se aproxima”, escreveu, “as intrigas se tornam mais ativas, a imaginação mais viva e mais difundida. [...] A nação inteira mergulha num estado febril [...]. Tão logo, é verdade, a sorte é pronunciada, [...] tudo se acalma, e o rio que por um momento transbordara volta tranquilamente ao seu leito”.⁵

Como escreveu David Runciman: “Tocqueville descobriu, em sua jornada pela América, [que] a vida democrática é uma sucessão de crises que, posteriormente, descobre-se que não o são”.⁶ A democracia opera descrevendo o normal como catastrófico, ao mesmo tempo em que promete que todas as crises são superáveis. A política democrática funciona como uma sessão de terapia nacional, na qual os eleitores são colocados diante de seus piores pesadelos — colapso democrático, crise econômica, catástrofe ambiental, uma nova guerra —, mas são convencidos de que possuem o poder de evitar a devastação. Passadas as eleições, o mundo magicamente retorna ao normal. Causa alguma surpresa, portanto, que os políticos e a imprensa retratem quase todas as eleições como um ponto de inflexão — como uma escolha que irá definir os destinos da nação pela próxima geração?

A política democrática é impossível sem a persistente oscilação entre a excessiva dramatização e a trivialização dos problemas que enfrentamos. As eleições perdem seu poder se não conseguirem produzir um senso exagerado de crise, ao mesmo tempo em que inspira otimismo em relação à nossa capacidade de superarmos. Como Stephen Holmes gosta de lembrar, para que as eleições funcionem, o desafio posto não pode ser nem muito difícil nem muito trivial. Se o que está em jogo é a sobrevivência individual, seria irrealista esperar que o jogo da eleição funcione. Acontecimentos recentes no Afeganistão e no Iraque demonstram que, quando muita coisa passa a estar em jogo, as pessoas recorrem à bala e não às urnas. Ainda assim, se não

houver nada de muito importante para ser decidido nas urnas — se o voto perder seu componente “dramático” —, por que alguém se daria ao trabalho de votar?

Alguns países europeus são hoje exemplos clássicos de uma crise de democracia gerada pela percepção de haver pouca coisa em jogo. Por que os gregos ou os portugueses iriam às urnas quando sabem perfeitamente bem que, como consequência dos problemas associados ao euro, as políticas do próximo governo serão exatamente as mesmas do atual? À época da Guerra Fria, os cidadãos compareciam às urnas na expectativa de que seus votos decidissem o destino do país — se continuaria parte do Ocidente ou se juntaria ao Oriente, ou se a indústria privada seria estatizada. Grandes questões estavam na ordem do dia. Hoje, as diferenças entre esquerda e direita basicamente evaporaram, e votar tornou-se mais uma questão de preferência pessoal do que de algo ligado a uma convicção ideológica.

As eleições estão não apenas perdendo a capacidade de capturar a imaginação popular, como também de efetivamente superar as crises. As pessoas começaram a se desinteressar delas. Há uma desconfiança generalizada de que tenham se tornado um jogo de tolos. É verdade que as eleições se espalharam para mais países, e em muitos lugares são mais livres e mais justas do que nunca; mas, embora votemos com mais frequência do que antes, as eleições não mais mobilizam os passivos nem pacificam os raivosos. O declínio do comparecimento às urnas nas democracias ocidentais nos últimos trinta anos, bem como o surgimento de protestos políticos de massa nos últimos cinco, são uma manifestação poderosa da crise. Na maior parte da Europa, as eleições se tornaram uma consideração secundária. Além disso, hoje elas elegem governos que já assumem o poder sob desconfiança da população.

O problema com as eleições não é simplesmente o fato de que não geram representação aos menos privilegiados. No que se refere a go-

vernar de fato, as eleições importam cada vez menos não apenas por causa do estreitamento do leque de escolha de políticas públicas, mas porque as eleições já não “produzem” maioria e mandatos políticos. A fragmentação da esfera pública transformou as democracias modernas em lugares onde as maiorias estão desaparecendo. Em 2012, dos 34 membros da OCDE, apenas quatro possuíam um governo apoiado por uma maioria absoluta do parlamento. Na medida em que as eleições não produzem maiorias e mandatos políticos claros, os eleitores passam a acreditar que não precisam mais se sentir obrigados a apoiar o governo no qual votaram. O problema é exacerbado pela realidade de que os partidos, mesmo quando estão no poder, têm muita dificuldade de cumprir suas promessas.

O efeito paradoxal da perda do drama nas eleições é sua transformação em um ritual que tem mais a ver com humilhar o partido no poder do que com expressar confiança na oposição. Hoje é impensável encontrar um governo que goze do apoio de maior parte de sua população um ano depois de eleito. Veja, por exemplo, o declínio dramático do apoio ao presidente francês François Hollande. Sua taxa de aprovação despencou para 13% desde que venceu seu rival Nicolas Sarkozy em maio de 2012, sem que nada especialmente grave esteja acontecendo na França. O caso de Hollande sugere que a relação entre o governo e seus apoiadores, que já se assemelhou a um casamento católico infeliz, porém sólido, hoje não passa de um relacionamento relâmpago. Os eleitores simplesmente não encaram mais o voto como um contrato de longo prazo com o partido que escolheram. Ao não associar mais o voto com suas expectativas sobre o futuro, os eleitores agora votam com base no desempenho passado.

Não é surpresa, portanto, que pesquisas mostrem que as vantagens gozadas pelos titulares dos cargos na Europa estejam desaparecendo. Os governos estão entrando em colapso mais rapidamente do que nunca e estão sendo reeleitos com menor frequência.⁷ “Ninguém mais é de fato eleito”, argumenta o pensador político francês Pierre Rosanvallon. “Os que estão no poder não mais contam com a confiança dos

eleitores; meramente colhem os benefícios da desconfiança em seus oponentes e antecessores”.⁸

Há outro efeito perverso dessa diminuição de drama: as eleições já não conseguem desmobilizar a oposição. Tradicionalmente, uma vitória eleitoral significava que o partido vencedor conseguiria governar. Como no caso das guerras, as eleições geravam vencedores e perdedores, e os vencedores impunham sua agenda — pelo menos durante a primeira parte de seu mandato. As oposições poderiam sonhar com vingança, mas não seria recomendado que impedissem o governo de governar. A sabedoria convencional está mudando. Quando os partidos governistas não conseguem formar maioria ou a perdem no dia seguinte, as oposições sentem-se cada vez menos obrigadas a tratar o veredito dado pelos eleitores como final. A proliferação de eleições (parlamentares, locais, regionais e presidenciais), a disseminação das pesquisas de opinião pública e o novo apetite por referendos ajudam a oposição a alegar que o governo perdeu seu mandato popular.

A existência de governos de minoria diminui a disposição das minorias de oposição a reconhecer a derrota. À medida que os resultados das eleições se tornam menos consequentes, a política se torna mais conflituosa. Quanto mais os governos são constrangidos (pelo FMI, pela UE, por investidores ou pelo mercado de ações) em relação a mudanças na política econômica, mais a competição política passa a girar em torno de questões identitárias. Quando os eleitores percebem que não podem punir os banqueiros sem que isso também os afete, o dedo passa a ser apontado para os imigrantes. Resumindo, os eleitores não mais veem as eleições como veículos para exigir mudança, e os governos não mais as veem como fontes efetivas de capacidade de governar.

O dilema da classe média

Seriam os protestos populares uma nova instituição, que visa a controlar os políticos entre as eleições? Ou seriam uma *alternativa* à

política eleitoral? E por que a classe média está perdendo sua confiança nas eleições? Se quisermos compreender a natureza da atual onda de protestos, temos que olhar mais atentamente para as consequências do declínio da crença de que as eleições decidem as políticas públicas.

Historicamente, a ascensão da influência política da classe média estava ligada à luta pelo sufrágio universal. As eleições foram para a classe média o que o xadrez foi para os russos e os casos extraconjugais para os franceses: um jogo que sabem como ganhar. A classe média sentia-se à vontade quando as pessoas podiam votar em eleições livres e justas, pois era capaz de constituir coalizões sociais e promover seus próprios interesses e valores. “Dona de tudo” é como Tocqueville retratava a classe média. Aprendemos, portanto, a esperar que, quando a classe média sai às ruas, demandará eleições livres e justas. Mas não mais podemos ter certeza de que sua simpatia pelas eleições permanece. Rússia, Tailândia, Turquia e Bulgária são quatro casos interessantes. Envia mensagens bastante contrastantes com relação à democracia, eleições e a influência política da classe média.

Na Rússia em dezembro de 2011, após uma eleição parlamentar conduzida de maneira questionável, a classe média saiu às ruas demandando que eleições fossem livres e justas. Todos reconheciam que o partido de Putin provavelmente tivesse ganho até mesmo a mais limpa das eleições, mas o ponto, pensava a classe média russa, não era tomar o poder mas contestar a legitimidade do regime de Putin. Na Tailândia, a demanda da classe média era “chega de eleições”. Insistiam na formação de um “comitê indicado” para consertar a política do país, repetindo o slogan “reformas antes de eleições”. Ao final, conseguiram o golpe militar de maio de 2014, por ela apoiado. Na Turquia, os protestos do Parque Gezi (que eclodiram em maio de 2013, por conta dos planos de Erdoğan de derrubada de árvores e redução do espaço verde em torno da Praça Taksim, no coração do moderno e adensado centro de Istambul) levaram a amplas críticas ao primeiro-ministro e demandas por sua renúncia. Estranhamente, no entanto, os

manifestantes *não* pediram a convocação de eleições antecipadas, pois duvidavam que falassem em nome da maioria dos eleitores. O bom desempenho do partido do primeiro-ministro nas eleições locais de 2014 confirmaram essa impressão. Os protestos do Parque Gezi não tratavam da formação de uma maioria eleitoral, mas de uma tentativa de estabelecer limites ao poder dessa maioria.

O caso da Bulgária é o mais intrigante. Lá, dezenas de milhares de pessoas (números impressionantes em um país de apenas 7,3 milhões de habitantes) tomaram a principal avenida de Sofia em meados de 2013 para protestar contra a nomeação de um malvisto oligarca para dirigir a agência nacional anticorrupção. De acordo com pesquisas de opinião, mais de 70% do público apoiavam os manifestantes. O movimento clamava de maneira apaixonada por novas eleições, mas as mesmas pesquisas também revelavam que a maioria (mesmo aqueles que apoiavam a realização de eleições antecipadas) não estava considerando votar, justificando a falta de partidos ou candidatos dignos de voto.

A nova ambivalência das classes médias em relação às eleições atraiu inúmeras explicações. É claro que as circunstâncias variam para cada país ou região, e as circunstâncias locais importam. Ainda assim, há uma clara tendência global de as eleições se tornarem menos decisivas. A classe média que se espalhou pelo mundo através da proliferação dos mercados e aumento do consumo — a classe que Francis Fukuyama vê como o motor por trás do atual surto de protestos globais⁹ — desconfia das eleições porque não acredita no governo. Não quer ser parte do governo e, portanto, acha difícil constituir coalizões políticas vencedoras. Sente-se ameaçada (é possível ver isso claramente na Tailândia) por uma coalizão formada por oligarcas e as massas pobres que ainda veem o Estado como a principal fonte de bem-estar.

Há um tom emocional nesses protestos, que é tanto fonte de aspiração quanto de defesa. Muitos manifestantes “classe média” estão

protestando não porque sejam de classe média, mas porque querem ser. Ou seja, consideram-se de classe média em termos de educação e valores, mas veem-se forçados a viver tempos econômicos incertos. Os salários estão espremidos, os bons empregos podem estar escassos, e mesmo aqueles cujos bens os situam firmemente na classe média estão altamente endividados. Olhados pelas lentes da circunstância, os protestos parecem tentativas de defender e afirmar os status individuais de classe média em um mundo muitas vezes hostil. O ativismo político compensa a impossibilidade econômica de ser classe média em meio a uma difícil crise ou um longo período de crescimento econômico teimosamente baixo.

Protestar fortalece e votar frustra porque ter voz no governo já não garante que as coisas mudarão. As eleições estão perdendo seu papel central na política democrática porque os cidadãos já não acreditam que seu governo de fato governa, e também porque não sabem a quem culpar por seus infortúnios. Quanto mais transparente nossas sociedades se tornam, mais difícil é para os cidadãos decidir para onde direcionar o descontentamento. Vivemos em uma sociedade de “criminosos inocentes”, onde os governos preferem alardear sua impotência em vez de seu poder.

Consideremos a questão do aumento da desigualdade. Se quisermos criticá-lo, quem ou o que deve ser considerado responsável: O mercado? O governo? Novas tecnologias? Pode algum governo fazer algo para reduzir a desigualdade sem destruir sua capacidade de competir no mercado global? As tentativas em vão de vários governos de esquerda de aumentar os impostos pagos pelos super-ricos realçam as restrições enfrentadas por qualquer governo hoje no que se refere à política econômica.

Em vez de tentar derrubar o governo, devemos, então, ter pena dele? Os eleitores sentem-se impotentes hoje porque os políticos que elegem são francos em relação à perda de seu poder. Como escreveu

alguém em um muro no Brasil: “Estou cansado de austeridade, quero promessas!”. Isso capturou algo fundamental: em uma política democrática sem alternativas, os políticos tentam fazer do *não* realizar nenhuma promessa uma virtude. Mas uma posição política de “não fazer promessa” se traduz em menos poder para os eleitores. A democracia nutre-se de promessas: políticos que não as fazem não podem ser responsabilizados. “Nunca lhe prometi nada” é geralmente uma frase de literatura *pulp*. Após ouvi-la, a única coisa que resta a um pobre abandonado é fugir e chorar.

Em seu extraordinário livro *Counter-Democracy* [Contrademocracia], de 2006, Rosanvallon vislumbra a emergência dos protestos sem liderança como um instrumento de transformação da democracia no século 21. Gradativamente, argumenta, a “democracia positiva das eleições e instituições legais” será cercada pela “soberania negativa da sociedade civil”.¹⁰ As pessoas afirmarão sua soberania como o poder da recusa. Não espere dos políticos uma visão de longo prazo nem projetos coletivos inspiradores dos movimentos políticos. Não espere que partidos políticos garantam a lealdade de seus seguidores e capturem a imaginação dos cidadãos. A democracia do futuro será bastante diferente. As pessoas entrarão em cena apenas para rejeitar determinadas políticas e políticos. Os principais conflitos sociais que estruturam a vida política se darão entre o povo e a elite — não entre a esquerda e a direita, mas entre a base e o topo. A nova democracia será uma democracia de rejeição.

O novo homem político não tem ilusões sobre a efetividade do governo, mas, mesmo assim, acredita que as pessoas possuem uma responsabilidade de controlá-lo. A paixão pela transparência e a obsessão pela *accountability* são reações naturais ao enfraquecimento da representação.

Diversos analistas apressaram-se em enxergar os protestos como um tipo de revolução das ONGs. De certa maneira, estão certos. Mui-

tos dos ativistas das manifestações foram socializados na comunidade das ONGs, e sua ênfase na transparência e no controle social é parte integrante de sua cartilha. Ainda assim, a era dos protestos também pode indicar a decadência das ONGs, que podem se tornar os grandes perdedores do momento. A mensagem anti-institucional dos protestos aproxima a geração mais jovem do ativismo baseado na Internet e os distrai de pensar organizacionalmente. Além disso, como muitos governos duvidam da natureza espontânea dos protestos e constantemente buscam suas supostas lideranças, as ONGs são alvos fáceis. Não é surpresa que, em muitos casos (a Rússia de Putin é talvez o caso mais notório), os governos responderam aos protestos por meio de novas e severas restrições aos trabalhos das ONGs.

Nem revolução nem reforma

Seria o *ethos* anti-institucional dos protestos e a natureza antipolítica de suas políticas uma força ou uma fraqueza? Os processos foram bem-sucedidos ou fracassaram? Poderia a ruptura ser um instrumento para mudança radical melhor do que tanto a revolução quanto a reforma?

Não é fácil responder a essas questões. Se a recente e massiva explosão de fúria social pudesse ser considerada uma revolução, como muitos alegam, é um caso estranho de revolução. No século 20, as revoluções ainda possuíam uma carga ideológica. Eram “comunistas” como a de Lenin, “fascistas” como a de Mussolini, ou “islâmica” como a de Khomeini. Os protestos atuais, em comparação, soam como exibições de marcas corporativas: temos as revoluções do “Facebook” ou do “Twitter” e as revoltas do “Blackberry”. Capturaram a imaginação do público sem gerar qualquer nova ideologia ou líderes carismáticos. Esses protestos serão lembrados por vídeos, não manifestos; encontros, não discursos; teorias conspiratórias, não tratados políticos. Colocam-se como uma forma distinta de participação sem representação.

Embora não busquem alcançar o poder, oferecem uma estratégia efetiva para o empoderamento dos cidadãos numa era globalizada. Num mundo onde os governos ficaram menos poderosos, as corporações são mais móveis e os partidos políticos foram privados da capacidade de construir uma identidade política em torno de visões do futuro, o poder dos cidadãos advém de sua capacidade de ruptura. É uma característica marcante o fato de os manifestantes, na maioria dos casos, terem optado não por perturbar a ordem pública, mas ocupar espaços públicos. Não foi o trabalhador ou o estudante que ficou no centro dos protestos, mas o cidadão idealizado. Os protestos conseguiram influenciar os políticos para além das fronteiras nacionais e acabaram com qualquer senso de segurança entre as elites. Diferentemente das eleições, os protestos foram capazes de representar efetivamente *a intensidade do sentimento público*, e em um país após o outro, a hostilidade às elites estava no âmago desse sentimento.

Os protestos mostraram que as coisas podiam mudar. Mesmo quando não defendiam nada de concreto, os protestos afirmavam a possibilidade de mudança e, portanto, conseguiram algo que as eleições outrora conseguiam: mantiveram o futuro em aberto. As pessoas que ocuparam as praças perceberam um poder que estava ausente nas cabines de votação. Os protestos também criaram comunidade, com muitos participantes fazendo das atividades de protesto a base de sua identidade política. Os protestos conquistaram uma popularidade mais ampla. Um estudo de atitudes públicas na Rússia, um ano após a derrota dos movimentos de protesto, demonstra isso com precisão. Embora a mobilização política tenha declinado em Moscou e em outros centros, dobrou o número daqueles de fora dessas regiões que afirmam que, caso vissem seus interesses ameaçados, estariam dispostos a protestar.¹¹

Os protestos têm sido mais efetivos do que as eleições para causar divisões dentro da elite, tanto nacional quanto internacionalmente. As elites temem multidões enfurecidas sem líderes ou demandas mais do

que qualquer outra coisa. Protestos de massa imediatamente dividem a elite entre aqueles que querem se envolver de alguma forma e os que querem reprimir, entre aqueles que querem dialogar com os manifestantes e aqueles que prefeririam prendê-los. E, embora as eleições mal gerem repercussão na imprensa internacional, protestos massivos ganham as capas de jornais e revistas do mundo inteiro. Os protestos também são capazes de minar a solidariedade entre as elites no âmbito internacional. É mais fácil para governos democráticos do Ocidente aceitar eleições injustas do que endossar a repressão violenta de protestos de massa.

Os protestos constituem uma revolta contra as instituições da democracia representativa, mas sem oferecer nenhuma alternativa. Mesmo sua clara preferência por não violência é reveladora aqui, pois reflete, entre outras coisas, o medo da representação e da hierarquia. De fato, tão logo deflagrou a violência durante os protestos Euromaidan na Ucrânia, grupos paramilitares organizados assumiram. O sucesso na luta armada requer abandonar a noção de uma revolução sem líderes. Quando se trata de lutar, assim como de votar (que, afinal, é uma competição que visa oferecer um resultado decisivo de um combate sem derramamento de sangue), esses novos movimentos de protesto podem se dissolver rapidamente.

Protestos de massa propõe-se a assumir (de maneira não violenta) o papel que as insurreições violentas desempenharam historicamente. Como as insurreições de massa, os protestos de massa são um testemunho de que um povo soberano existe, e está insatisfeito. Protestos funcionam como uma alternativa às eleições, no sentido de que oferecem uma maneira alternativa de representar o povo. Para desempenhar esse papel simbólico, os protestos precisam cumprir alguns critérios. Precisam não apenas envolver um enorme número de pessoas, mas também ser espontâneos e não organizados por algum partido político. Precisam também reunir pessoas que, na vida política normal, nunca seriam vistas juntas (estudantes egípcios do Facebook e salafistas egíp-

cios barbudos, por exemplo). Os manifestantes normalmente rejeitam a ideia de formar um partido ou partidos políticos, e frequentemente fogem de alternativas políticas. A linguagem do protesto precisa ser a da moralidade e não a da política pública. Resumindo, os protestos são uma revolta contra as elites, mas os manifestantes (mesmo que não reconheçam isso) colocam nas mãos dessas mesmas elites a decisão sobre o que acontecerá depois.

Os manifestantes, em seus pronunciamentos, rejeitam apaixonadamente a ideia de uma política sem possibilidades, mas os manifestantes acabam de fato aceitando essa nova realidade. Nenhum dos principais movimentos de protesto apresentou uma plataforma para mudar o mundo — ou mesmo a economia. Nesse sentido, podemos estar testemunhando menos um motor de atividade revolucionária contra o capitalismo do que uma válvula de escape do capitalismo.

A onda global de protestos, portanto, não significou o retorno da política revolucionária. Como as eleições, os protestos servem para manter a revolução, com sua mensagem de um futuro radicalmente diferente, a uma distância intransponível. Com o passar do tempo, torna-se cada vez mais difícil decidir que protestos foram realmente bem-sucedidos. Dois anos depois das manifestações massivas em Moscou, Putin permanece no Kremlin, e a Rússia é ainda menos democrática do que antes. No Egito, o exército voltou ao poder, acertando violentamente as contas com a Irmandade Muçulmana, enquanto muitos daqueles que, dois anos antes, exigiam eleições, hoje exaltam o golpe de julho de 2013 como um “golpe popular”. Nos Estados Unidos, o Occupy Wall Street desapareceu de maneira tão dramática quanto foi sua aparição. Na Grécia, a resistência contra as políticas de austeridade fiscal minguou. Na Turquia, como vimos, o grupo político de Erdoğan venceu as eleições que se seguiram às manifestações do Parque Gezi. A onda de protestos na Bulgária deixou o público se sentindo ainda mais desesperado e desconfiado do que antes. Os protestos no mundo todo foram capazes de provocar uma ruptura no *status quo* político,

mas também ajudaram as elites a legitimizar novamente seu poder ao demonstrar que não há de fato uma alternativa real a elas.

A política dos protestos sinaliza a decadência tanto da ideia clássica de revolução quanto da noção de reformismo político. As revoluções são guiadas por ideologias e buscam desesperadamente conquistar o poder — os verdadeiros revolucionários têm propostas e querem vencer a qualquer custo. Nada disso era verdade em relação aos protestos e manifestantes recentes. Por sua falta de ideologia e demandas concretas, são literalmente rebeldes sem causa. O reformismo político aceita que o mundo seja imperfeito, mas também acredita que seja improvável. Busca agir por meio das instituições e não contra elas. Pequenos passos e mudanças graduais baseadas em *insights* e em tentativa e erro, diz o cânone reformista, constituem o melhor caminho para a melhora do sistema político. Em sua versão clássica, o reformismo combina mudanças vindas de dentro e de cima com pressão política vinda de fora e da base. Utiliza as eleições como instrumentos de mudança política. O reformismo foi a estratégia por trás do sucesso das sociedades ocidentais no último século, mas o reformismo não é o que buscam os manifestantes atuais.

A democracia dos protestos dá as costas tanto para a revolução quanto para o reformismo. O histórico violento de governos revolucionários ao longo dos últimos dois séculos deixou a revolução desacreditada, enquanto o reformismo parece insuficientemente radical. Os manifestantes compartilham da noção de que os ganhos políticos para os menos privilegiados são menores no reformismo (que, de todo modo, é muito frágil e desinteressante para seu gosto) do que em rupturas do tecido da ordem social, como no caso de guerras e revoluções. A democracia dos protestos constrói-se, portanto, em torno de uma sucessão alternada de violações e restaurações da ordem.

A recente onda de protestos parece ter maior afinidade com o que outro pensador político francês, Martin Breugh, chama de “a experi-

ência plebeia”.¹² É uma irrupção de energia cívica que não se cristaliza em partidos políticos ou organizações, mas deixa rastros e mantém viva a esperança de que o mundo possa ser mudado como consequência da ação coletiva dos cidadãos. É um momento, não um movimento. É uma explosão de subjetividade política e, como qualquer outra explosão, por definição, não é capaz de se manter.

Em muitos aspectos, a atual revolta contra a representação política lembra a situação da Roma antiga, onde os plebeus por vezes deixavam a cidade, saindo em massa de Roma e acampavam no topo de uma colina a poucos quilômetros de lá, como maneira de expressar seu descontentamento público. “Lá, sem nenhum líder”, escreve Lívio, o grande historiador da República Romana, “seu acampamento sendo fortificado com uma trincheira, permanecendo em silêncio, trazendo consigo apenas o necessário para a subsistência, mantinham-se assim por vários dias, sem atacar nem ser atacado pelos outros. Era grande o pânico na cidade, e por meio do medo recíproco, tudo era suspense”.¹³

Essas secessões romanas eram diferentes das conspirações e guerras civis. Tratavam menos de mudar os governantes (embora, às vezes, como nessa ocasião em 494 a.C., novos órgãos com novos poderes possam ter sido criados) e mais de concordar com os princípios segundo os quais o poder deveria ser exercido. Como aponta Lívio, os plebeus concordaram em retornar à cidade, que não conseguiria sobreviver sem eles, apenas quando um enviado diplomático do Senado chamado Menênio Agripa conseguiu construir uma narrativa — por meio de uma famosa parábola sobre o estômago e os outros órgãos do corpo — que reconhecia a importância dos plebeus para a sociedade, bem como seu poder.¹⁴

Os protestos são imprevisíveis. A imprevisibilidade é a fonte de sua efetividade política, mas também a fonte de sua fragilidade. Os governos nunca saberão quando as pessoas se mobilizarão para ocupar as praças, e a ausência de líderes faz com que a revolta pública não

possa ser contida por meio de cooptação da liderança. Mas os cidadãos nunca saberão quando e sob quais condições específicas seus companheiros estarão dispostos a sair às ruas mais uma vez. E se o interesse público for violado, mas não o bastante para superar a apatia e a inércia? É importante, portanto, haver algum recurso mais confiável do que os protestos. E se você organizar um protesto e ninguém aparecer?

Notas

1. Thomas L. Friedman, “The Square People, Part 1” e “The Square People, Part 2”. *New York Times*, 13 e 17 de maio de 2014.

2. O número de países afetados é fornecido pela Economist Intelligence Unit, “Rebels Without a Cause: What the Upsurge in Protest Movements Means for Global Politics”. Disponível em: <www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=ProtestUpsurge>.

3. Eric Schmidt e Jared Cohen, *A nova era digital*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

4. David Graeber, *The Democracy Project: A History, a Crisis, a Movement*. Nova York: Spiegel and Grau, 2013.

5. Alexis de Tocqueville, *A democracia na América*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2005. v. 1: Leis e costumes. p. 153-54. Devo meu conhecimento desse *insight* tocquevilleano a David Runciman, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

6. Runciman, op. cit., p. 23.

7. Moisés Naím, *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be*. Nova York: Basic, 2013.

8. Pierre Rosanvallon, *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 2008. p. 176.

9. Francis Fukuyama, “The Middle-Class Revolution”. *The Wall Street Journal*, 28 de junho de 2013.

10. Rosanvallon, op. cit., p. 14.

11, Levada Center, “Russian Public Opinion 2012–2013”. Moscou, 2013.

12. Martin Breaugh, *The Plebeian Experience: A Discontinuous History of Political Freedom*. Nova York: Columbia University Press, 2013.

13. Titus Livy, *The History of Rome (Ab Urbe Condita)*, livro II, cap. 32. Nova York: Digireads.com, 2009. p. 70.

14. Na cena de abertura de *Coriolano*, Shakespeare coloca Menênio Agripa narrando uma versão dessa parábola (ou uma “fábula muito interessante”, como Menênio a chama) para um grupo de plebeus famintos, revoltados e armados com bastões e porretes, que ele encontrou na rua a caminho do Capitólio romano.



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>

Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:

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