

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 arrependará de fazê-lo.

**Bernardo Sorj e Sergio Fausto**

*Diretores de Plataforma Democrática*

# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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, degingolou 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”.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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 fraude<sup>5</sup> — 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>



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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

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.



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

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

### **As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:**

#### *Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:*

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

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

#### *Meios de comunicação e Democracia:*

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

[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Poder\\_politico\\_e\\_meios.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Poder_politico_e_meios.pdf)

#### *Sociedade civil e democracia:*

[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos\\_abusos\\_e\\_desafios\\_da\\_sociedade\\_civil\\_na\\_America\\_Latina.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos_abusos_e_desafios_da_sociedade_civil_na_America_Latina.pdf)

#### *Biblioteca virtual:*

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

#### *Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:*

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