

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

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.



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>