

Escola de
ECONOMIA
de São Paulo

**Textos para
Discussão**

184

Abril
de 2009



**O ESTADO NECESSÁRIO PARA A DEMOCRACIA
POSSÍVEL NA AMÉRICA LATINA**

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA



Os artigos dos *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas* são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião da FGV-EESP. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que creditada a fonte.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP
www.fgvsp.br/economia

O ESTADO NECESSÁRIO PARA A DEMOCRACIA POSSÍVEL NA AMÉRICA LATINA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Trabalho preparado no quadro do estudo patrocinado pela Secretaria de Assuntos Políticos da Organização dos Estados Americanos, “Agenda sobre a Estatalidade para a Democracia na América Latina”. Versão de 29 de janeiro de 2009.

Resumo. Uma democracia consolidada pressupõe um estado capaz, e para ambos é necessária uma nação forte e uma sociedade civil ativa. Diversas democracias na América Latina não alcançaram tais requisitos porque não completaram suas respectivas revoluções capitalistas, e o excedente econômico continua dependendo do controle direto do estado. Este fato demonstra que a qualidade das democracias varia de país para país, e prevê que as democracias possíveis nos países mais pobres serão necessariamente democracias limitadas. Desde que a democracia tornou-se uma justificativa para pressões e intervenções externas, é um erro incluir no conceito de democracia mais do que as necessidades mínimas, práticas. Por outro lado, para melhorar a democracia é necessário aumentar a capacidade do estado não apenas para assegurar o respeito às leis, mas também para promover o desenvolvimento econômico e social.

Palavras chave: democracia Estado capaz Estado fracassado sociedade civil nação

Abstract. A consolidated democracy supposes a capable state, and both require strong nation and active civil society. Several democracies in Latin America fail to attain such requirements because they did not complete their capitalist revolutions, and the economic surplus continues to depend on the direct control of the state. This fact shows that the quality of democracies varies from country to country, and predicts that the possible democracies in the poorer countries will be necessarily limited democracies. In so far as democracy became a justification for foreign pressure and foreign intervention, it is a mistake to include in the concept of democracy more than its minimum, procedural, requirements. On the other hand, in order to improve democracy it is necessary to enhance state capacity not only to assure the rule of law, but also to promote economic and social development.

Keywords: democracy capable State failed State civil society nation

Uma democracia consolidada pressupõe um Estado capaz. Esta afirmação é quase uma tautologia na medida em que a democracia é um regime político e, portanto, a forma que assume o Estado do ponto de vista político. Para que a democracia seja cada vez melhor é necessário que o Estado, enquanto sistema constitucional legal, além de afirmar os direitos políticos e especialmente o sufrágio universal em sua constituição, tenha legitimidade junto à sociedade civil ou à nação; e, enquanto organização, que disponha de finanças equilibradas e de um corpo de funcionários e políticos que a administrem com razoável efetividade e eficiência. Promover a consolidação e o aperfeiçoamento da democracia implica, portanto, fortalecer o Estado tanto no plano político como no fiscal e no administrativo. Como o Estado, além de ser a ordem jurídica e a administração pública que o garante, é o instrumento de ação coletiva da sociedade politicamente organizada sob a forma de nação ou de sociedade civil, seu fortalecimento depende da coesão da nação e da democratização interna da sociedade civil. Em outras palavras, a qualidade da democracia e a capacidade do Estado dependem, de um lado, da garantia das liberdades, do Estado de direito, do sufrágio universal, e de eleições livres com alternância de poder, e, de outro, de que a nação reduza seu grau de fragmentação e a sociedade civil, seu nível de desigualdade. Quanto mais pobre ou menos desenvolvido for um país, menos capaz e menos democrático será seu Estado, porque mais frouxa e mais conflituosa será a nação e mais autoritária será a sociedade civil. Na medida, porém, em que se logre unir a nação em torno da idéia de desenvolvimento econômico e a sociedade civil em torno da justiça social, proteção do ambiente, e consolidação da própria democracia, o Estado poderá ser forte, terá mais legitimidade, e a democracia poderá se tornar melhor. Por isso, não basta aperfeiçoar as instituições, é preciso também promover o desenvolvimento econômico e a capacidade de organização das sociedades.

A partir dessas considerações é que, neste trabalho, discutirei o problema da democracia e da capacidade do Estado na América Latina, onde o Estado democrático é um fenômeno recente. De um modo geral, a democracia só se generalizou e ganhou algum grau de estabilidade na região a partir dos anos 1980. Em alguns países já pode ser considerada consolidada, em outros não. Para todos os países latino-americanos, o avanço da democracia e o fortalecimento do Estado são os dois desafios políticos básicos, porque são países pobres ou de renda média que estão longe de haverem alcançado de forma

satisfatória os grandes objetivos políticos das sociedades modernas: a segurança, a liberdade, o bem-estar, a justiça social, e a proteção da natureza. Se nem mesmo as nações ricas estão satisfeitas com suas realizações nesse campo, o que dizer dos países em desenvolvimento da América Latina? Dadas estas deficiências, a questão é saber como avançar. É preciso agir no plano institucional, no plano do próprio Estado, portanto, e realizar reformas, mas é preciso também trabalhar no plano da economia e da sociedade, da estrutura econômica e da cultura e organização política. Estas questões estão relacionadas com o problema de como tornar as instituições formais existentes legitimadas e efetivas, de como lograr que a lei seja respeitada e a política pública seja executada. Por outro lado, no âmbito das instituições ou do Estado, uma segunda pergunta é saber que instituições adicionais – que políticas democráticas, que políticas fiscais, e que reformas administrativas inovadoras – serão necessárias empreender para que o Estado se torne forte e capaz, e, portanto, um efetivo instrumento da democracia, do desenvolvimento econômico, político, social e ambiental.

Há muitas formas de responder estas questões, mas todas se referem ao problema da capacidade ou da força do Estado democrático de definir e redefinir com clareza o sistema constitucional legal e as políticas públicas que dele fazem parte, e, em seguida, de fazê-las valer, executá-las. Em última análise, trata-se de saber como os Estados na América Latina poderão se aproximar gradualmente da forma mais avançada de Estado hoje existente: o Estado democrático social. A partir desse ponto, vou, neste trabalho, discutir quatro questões que me parecem fundamentais. Primeiro, dado o fato de que as sociedades civis ou as nações latino-americanas são constituídas de cidadãos na maioria pobres e pouco educados, e, portanto, de nações pouco coesas e de sociedades civis marcadas pela desigualdade, trata-se de saber se, de fato, a sociedade como um todo deseja e aceita a democracia possível nessas condições, e se está disposta a aceitar que todos os cidadãos tenham o maior poder possível, ou, pelo contrário, de saber se as elites latino-americanas dependentes desejam democracias limitadas ou liberais. Aceitam as elites que a democracia seja o governo do povo, ou preferem democracias de elite – democracias schumpeterianas nas quais o povo é chamado para votar, mas não para ser representado pelos políticos eleitos, muito menos para participar do governo?

Segundo, trata-se de saber que forma estratégica deverá ter o Estado enquanto instrumento de ação coletiva da nação ou da sociedade civil. Poderá ser um Estado meramente liberal, ou deverá ser um Estado social e desenvolvimentista? Terceiro, que forma administrativa deverá ter a administração pública: poderá ser simplesmente uma administração pública burocrática, ou deverá dar um passo adiante e já buscar ser uma administração pública gerencial? Quarto, já que o desenvolvimento político é um processo dialético entre a sociedade e Estado no qual a relação causal mais forte vai da sociedade para o Estado, mas este, ao realizar reformas, regula e modifica a sociedade, é preciso pensar como contribuir para que as duas expressões políticas da sociedade – a nação e a sociedade civil – também se fortaleçam e se democratizem.

Estado, estado-nação, nação e sociedade civil

Começamos pelo conceito de estado-nação, Estado, nação e sociedade civil que estou utilizando. Na minha terminologia, estado-nação é a unidade político-territorial soberana formada por uma nação, seu Estado, e seu território. Estado-nação ou país, que é uma unidade político-territorial, distingue-se, portanto de Estado que é uma instituição.¹ O Estado não é apenas uma organização, como muitos pensam a partir de uma interpretação equivocada de Max Weber, mas é também o sistema constitucional-legal ou a ordem jurídica do país. Em termos simples e descritivos, o Estado é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante. Seu monopólio da violência legítima – de poder tributar e de poder condenar os habitantes de seu território – deriva de ser ele próprio a lei. Por outro lado, em termos de função, o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da nação ou da sociedade civil. Para que o Estado seja capaz, ele deverá, internamente, ter um sistema constitucional-legal democrático e uma organização ou administração pública equilibrada do ponto de vista fiscal, e competente do ponto de vista administrativo; externamente, ele deverá contar com a legitimidade derivada do apoio da sociedade civil ou da nação.

¹ Nos textos de relações internacionais, Estados, geralmente no plural, correspondem a o que chamo de Estados-nação ou países, e, principalmente nos Estados Unidos, nação é muitas vezes sinônimo de país. A distinção de Estado, estado-nação e nação, porém, me parece extremamente útil quando queremos compreender os processos políticos reais. Por outro lado, em português, “Estado” sempre se escreve com letra maiúscula; quando, porém, escrever “estados” ou “estado-nação”, usarei letra minúscula.

Nação e sociedade civil são as duas formas que a sociedade politicamente organizada assume no Estado moderno. Não são, portanto, conceitos que faziam sentido no Estado antigo, onde não havia separação entre o Estado e a oligarquia que o controlava, entre o público e o privado. A nação é a sociedade que partilha uma história comum, e conta ou busca contar com alguma probabilidade com um Estado e um território para assim formar um estado-nação: um país soberano. A nação envolve o sentimento de comunidade de destino. E seus objetivos são, principalmente, a autonomia nacional, a segurança nacional, e o desenvolvimento econômico. Sua ideologia – a ideologia da formação dos estados-nação – é o nacionalismo que tanto pode ser étnico e autoritário quanto econômico e moderadamente liberal. Já a sociedade civil é a sociedade que se organiza politicamente para buscar os objetivos de liberdade, justiça social e proteção do meio-ambiente. Suas ideologias são o liberalismo político, o socialismo, e o ambientalismo.

O que diferencia tanto a nação quanto a sociedade civil do povo é o poder de cada um dos seus membros. Enquanto no povo cada cidadão é igual e tem direito a um voto, tanto na nação quanto na sociedade civil o poder de seus membros é ponderado pelo poder que cada um logra reunir em virtude de seu dinheiro, seu conhecimento, e sua capacidade de participar e liderar organizações da sociedade civil. A sociedade civil, portanto, é aqui entendida no sentido hegeliano de "sociedade burguesa" – uma forma de sociedade política que Hegel identificou ao vê-la separar-se do Estado, ou seja, ao perceber que estava ocorrendo a separação entre o público e o privado. Tanto a sociedade civil quanto a nação não estão na esfera privada, mas na pública, sem, todavia, fazer parte do Estado: são uma das pontes entre a sociedade e o Estado.

Na luta pela democracia, o papel da sociedade civil em cada país da América Latina nos anos 1970 e 1980 foi decisivo. Como também foi e continua sendo decisivo seu papel na luta pela justiça social e pela proteção da natureza – ainda que com menor êxito. Já a nação desde os anos 1970 começou a ser esquecida na América Latina pelas forças políticas progressistas que lutavam pela democracia. Já vimos que o nacionalismo dos militares e a rejeição da idéia de nação pela teoria da dependência tiveram um papel nesse esquecimento. Entretanto, o fortalecimento da democracia só poderá realmente ocorrer na medida em que nação e sociedade civil também se fortaleçam e – isto é fundamental – se

democratizem. Se há uma correlação forte entre a sociedade e o Estado, se não é possível termos um Estado politicamente avançado com uma sociedade atrasada, nem o inverso, isto significa que para termos um Estado democrático precisamos de uma sociedade civil democrática.

Do Estado absoluto ao democrático social

O consenso quanto ao fato de que a democracia é o melhor dos regimes políticos, e sua transformação em um valor universal são fenômenos relativamente recentes. Durante quase toda a história a democracia foi vista por estadistas e filósofos políticos como um regime perigoso porque instável e sujeito a abusos de políticos demagogos. Entretanto, a partir do final do século XIX essa visão começou a mudar, na medida em que os países mais avançados passaram, um a um, a adotar, além de um regime constitucional que garantia os direitos civis básicos, o sufrágio universal. Hoje, quando todos os países ricos são democráticos, e um número crescente de países em desenvolvimento segue o mesmo rumo, é consenso que democracia é o regime político que melhor assegura a consecução dos grandes objetivos políticos das sociedades modernas; não é meramente um regime político entre outros, mas, como assinalou Carlos Nelson Coutinho (1980), é um valor universal. Por outro lado, também sabemos que quanto mais um país for avançado do ponto de vista econômico, maior será seu desenvolvimento político, mais estável, mais efetiva e mais participativa será sua democracia.

Enquanto regime político a democracia é a própria forma que o Estado moderno assume. Quando, portanto, discutimos a democracia, estamos discutindo o Estado e seu desenvolvimento histórico – estamos discutindo a revolução capitalista que, além de transformar a economia e a sociedade, transforma também a política. A primeira forma do Estado moderno é o Estado absoluto, onde o poder ainda está com a aristocracia do antigo regime, mas aliada à burguesia. As elites, fortemente ampliadas porque além de burguesas são agora também elites profissionais, deixam de ser mera fonte de poder e passam a demandar a garantia dos direitos civis ou do Estado de direito. Surgem, assim, nos países mais avançados, as condições para a formação, no século XIX, do Estado liberal – do Estado que passa a garantir aqueles direitos. O Estado moderno, portanto, que foi absoluto entre o século XVI e o XVIII, torna-se liberal no século XIX, democrático liberal na

primeira metade do século XX, e democrático social nos países europeus, na segunda metade desse século. Houve, portanto, um claro progresso no sentido de um regime político mais livre e mais justo. Entre os países da América Latina o Estado e a democracia tiveram também uma evolução histórica, mas esses países tiveram que enfrentar dois desafios adicionais: primeiro, a dominação colonial, e depois, a concorrência dos países ricos. Por isso, sua história não pode seguir os mesmos estágios. Quando a independência política é alcançada, no início do século XIX, o Estado continuará oligárquico (ao invés de absoluto) por mais de um século, e quando, afinal, já no século XX, a revolução capitalista começa em cada um deles, o Estado não será o liberal mas desenvolvimentista para poder realizar o processo de *catching up*. Depois da independência houve a tentativa de simplesmente instalar um Estado liberal, mas este não se concretizou porque não havia condições econômicas e sociais para isso, nem se viabilizaram democracias consolidadas. O êxito maior ou menor dos Estados então se medirá pelo maior ou menor grau de prosperidade das oligarquias proprietárias de terra e mercantilistas. A partir, porém, da crise dos anos 1930 e da Segunda Guerra Mundial, a revolução capitalista e industrial tem lugar no quadro de um Estado desenvolvimentista.

Como foi o caso do Estado liberal no centro, na fase inicial da industrialização o Estado desenvolvimentista também não foi democrático, mas autoritário. Esta fase é, no plano econômico, a da revolução industrial, e, do ponto de vista político, a da formação da nação e do estado-nação. É um período de profunda transformação econômica, política e social através do qual surge uma burguesia industrial, uma classe trabalhadora assalariada, e uma classe profissional cada vez mais numerosa. A revolução capitalista é então uma revolução industrial e nacional, que, nos anos 1970, em alguns países de renda média da América Latina como o Brasil, o México, a Argentina, o Uruguai, o Chile e a Costa Rica, podia se considerar que fora completada na medida em que se transformaram em economias de mercado nas quais as elites podem se apropriar do excedente econômico sem controlarem diretamente o Estado.

Na primeira forma histórica do Estado moderno – a do Estado absoluto – não se podia falar em sociedade civil ou em nação porque as diferenças de poder e riqueza entre as elites militares e religiosas que dominavam o Estado e o restante da população eram enormes;

não havia a separação entre a esfera pública e a privada. Elites e Estado se confundiam, e o povo era formado de súditos, não de cidadãos. Mas a nova classe média burguesa que inicialmente se aliou ao monarca absoluto não demorou a exigir a garantia dos seus direitos civis ou, em outras palavras, o estabelecimento do Estado de direito, e, assim, a transição para o Estado liberal se efetivou, mas o regime continuou autoritário porque negava o sufrágio universal. Quase cem anos depois, quando os liberais se deram conta que o sufrágio universal não produzia a “ditadura da maioria” contra a qual eles nos advertiam, e que a vitória de partidos socialistas não levava à expropriação dos capitalistas, a democracia afinal se tornou dominante. Hoje, nos países democráticos, a separação entre o público e o privado está clara, e é através do Estado que a sociedade politicamente organizada na forma de nação ou de sociedade civil define seus objetivos políticos e os inclui em seu sistema constitucional-legal ou ordem jurídica. O Estado, nestes termos, passa gradualmente a refletir melhor a vontade da sociedade politicamente organizada – a sociedade civil ou a nação – ao mesmo tempo em que, dialeticamente, a regula porque para isso foi instituído.

Dessa forma, ainda que adote um conceito mínimo de democracia (garantia das liberdades, sufrágio universal, e alternância de poder), não entendo que a democracia não possa passar por um processo de desenvolvimento político através do qual ela, gradualmente, se torna mais representativa e mais participativa. Adam Przeworski (1999), ao não fazer essa distinção entre o conceito mínimo de democracia e as formas históricas que a democracia assume, adota uma perspectiva pessimista na linha de Schumpeter. Para ele a democracia é meramente uma forma mais legítima de solução de conflitos, e não uma forma de se atribuir ao povo representação e participação, nem uma forma de se alcançar maior igualdade social ou maior bem-estar. Dado que adoto o conceito mínimo de democracia, entendo que a forma histórica de democracia mínima é a democracia liberal que Schumpeter conheceu na primeira metade do século XX na Europa. Entretanto, como suponho que possa haver progresso ou desenvolvimento político, entendo que a representação e a participação (os dois critérios essenciais para determinar esse progresso) podem aumentar, como de fato aumentaram na segunda metade desse mesmo século principalmente na Europa, configurando-se lá uma democracia de opinião pública e social na qual a representação avança um pouco e formas de participação direta começam a

ocorrer. Como veremos, essa distinção entre o conceito, que deve ser mínimo, e o grau de desenvolvimento político ou a qualidade da democracia, que pode sempre melhorar, será importante neste trabalho quando discutimos o problema da qualidade da democracia.

Democracia possível

A consolidação da democracia depende principalmente da legitimidade que tenha o sistema constitucional-legal – do apoio, portanto, com que a democracia conte na sociedade civil. Nos países latino-americanos – principalmente nos mais pobres – é a falta desse apoio, é a falta de disposição das elites em aceitar o jogo democrático e arriscar a perda do controle direto do Estado, a fonte fundamental de instabilidade política. Ao contrário do que acontece em sociedades capitalistas, em sociedades ainda atrasadas as elites não estão dispostas a aceitar a democracia – a alternância no poder – porque o controle direto do Estado é condição necessária para que logrem se apropriar do excedente econômico. Este fato, ou a falta de separação entre a esfera pública e a privada, caracteriza todas as sociedades pré-capitalistas e aquelas na primeira fase (mercantil) do desenvolvimento capitalista. No quadro de um Estado absoluto do ponto de vista político, e patrimonial do ponto de vista administrativo, os ricos dependem do controle direto do Estado para continuarem ricos. Esta restrição só começa a desaparecer quando a revolução industrial e a formação dos Estados-nação ocorrem conjuntamente e, em conseqüência, os respectivos sistemas econômicos se transformam em economias de mercado. A partir desse momento, o excedente econômico passa a ser realizado no mercado, através do lucro, e os grupos dominantes deixam de apor um veto radical à democracia ou ao sufrágio universal. Abre-se, então, a oportunidade para a transição democrática, e para o surgimento de democracias consolidadas (Bresser-Pereira 2002, 2004).

A partir do momento em que em cada país a revolução capitalista se completa com a industrialização, as novas elites deixam de impor um veto absoluto à democracia, e, como vimos, ocorre a transição do Estado absoluto para o liberal. A democracia, entretanto, teve que esperar cerca de cem anos, porque as novas elites burguesas na Europa e nos Estados Unidos continuavam a rejeitá-la em nome do risco da ditadura da maioria, ou, em outras palavras, do receio de que os pobres ou os trabalhadores levem ao poder políticos socialistas que promovam a expropriação das elites. Por isso, a recusa ao sufrágio universal

e o recurso ao voto censitário durará todo o século XIX. Por isso o clássico conflito entre liberais e democratas no século XIX. Esse receio, porém, vai pouco a pouco desaparecendo na medida em que os pobres (ou as massas, como então são chamadas) pressionam por maior influência no governo – ou seja, pela democracia –, mas, ao adquirirem gradualmente poder de voto, não votam de maneira radical.

É através desse processo histórico que, afinal, no início do século XX, o regime político nos países ricos deixa de ser o do Estado liberal e se torna o Estado democrático liberal, no qual prevalece a democracia liberal² ou de elites – uma forma de democracia representativa que, além da garantia dos direitos civis, já conta com o sufrágio universal ou o direito de votar e ser votado. Essa democracia, porém, é ainda “mínima” no sentido da democracia conhecida e definida por Schumpeter (1942). Os políticos se submetem a eleições periódicas em que são eleitos pelo povo, mas, em seguida, governam apenas com as elites. Este quadro muda em parte depois da Segunda Guerra Mundial, quando se verifica um relativo aprofundamento da democracia: em todos os países desenvolvidos, a opinião pública passa a ter influência nos processos de governo, e – principalmente nos países europeus – a carga tributária aumenta e o Estado passa a garantir um leque amplo de direitos sociais transformando-se no Estado democrático social e em uma democracia social e de opinião pública – social porque os direitos sociais são crescentemente garantidos, e de opinião pública porque os cidadãos passam a ser ouvidos pelos políticos na medida em que suas preferências sobre determinadas questões políticas se refletem na opinião pública.³

Na Europa e nos Estados Unidos a seqüência de eventos econômicos e políticos seguiu aproximadamente a ordem acima sugerida. O mesmo, entretanto, não é verdade na América Latina. Nela, os países de renda média completaram sua revolução capitalista em meados do século XX, e seus regimes políticos respectivos se tornaram finalmente democráticos no

² Observe-se que não adoto o conceito amplo de “democracia liberal” empregado pela teoria política proveniente dos Estados Unidos. Distingo com clareza a democracia liberal ou de elites, que ainda é dominante nos Estados Unidos, da democracia social ou de opinião pública dominante nos países mais avançados da Europa. Nos Estados Unidos a expressão “liberal” é sinônima de “progressista”, de forma que o conceito de democracia liberal pode ser abrangente, mas, em compensação, se torna vago.

³ A literatura política usualmente identifica todas as democracias dos países ricos como ‘democracias liberais’, mas meu entendimento é que essa é uma denominação para uma democracia de elites; quando ela avança e passa a considerar os eleitores mais seriamente, principalmente na medida em que eles se manifestam em termos de opinião pública, o Estado é obrigado a ampliar seus serviços na área social, e a democracia se torna, além de liberal, social.

último quartel do século. Entre esses países, o México foi o último a poder ser considerado efetivamente democrático. Porém, as democracias de vários países latino-americanos, geralmente dos países mais pobres da região, não são consolidadas, mas instáveis. Esses países, seja por imitação, ou por pressão dos países ricos e dos países de renda média vizinhos, também se democratizaram, mas seus governos estão sendo sempre ameaçados por golpes de Estado, principalmente quando são eleitos políticos populares que não gozam da confiança dos grupos dominantes. Enquanto os seis países já citados que completaram suas revoluções capitalistas são democracias consolidadas, os demais se enquadram de uma forma ou de outra na categoria de países cujas democracias são instáveis ou precárias.

A consolidação da democracia, portanto, depende de o país haver completado sua revolução capitalista. Muitos países que fazem essa transição antes de ter completado sua revolução capitalista, contarão com uma sociedade civil pouco democrática ou muito desigual caracterizada pelo excesso de poder de elites oligárquicas. Em consequência, além de instável, a democracia possível terá qualidade limitada – e seus líderes políticos democráticos terão enorme dificuldade em governá-la.

Estados fracassados

Ainda que seja raro entre os cientistas políticos e economistas relacionar a instabilidade da democracia possível em muitos países latino-americanos com o fato de a revolução capitalista não se haver completado, o problema é uma preocupação constante de todos. A discussão sobre a qualidade da democracia está relacionada com esse problema. Mais diretamente relacionada com essa falta é a caracterização de alguns países da região (e de muitos países africanos) como estados rentistas (*rentier states*) que, nos casos limite, se transformam em protetorados quando as Nações Unidas são chamadas a intervir. Michael Dauderstädt (2006), por exemplo, no livro que organizou com Arne Schildberg, procurando “analisar a causas últimas que impedem a liberalização e sua tradução em mais e mais bem distribuída prosperidade”, relaciona a condição de país rentista com a existência de recursos naturais abundantes e baratos, e, portanto, com a “maldição de recursos naturais” – ou seja, com a corrupção ou a busca de rendas que caracterizam muitos dos países que já enfrentam a doença holandesa – ou seja, a sobreapreciação crônica, não corrigida pelo mercado, da taxa de câmbio: “os países ricos em recursos se encontrarão com muito maior probabilidade

nos becos sem saída (*dead ends*) das transições do que os demais países aparentemente com menor sorte”.

Também relacionada com a falta de revolução capitalista (e, portanto, com os limites da democracia) é a literatura que está se tornando cada vez mais ampla sobre o caso limite dos “estados fracassados” (*failed states*)⁴. Esta literatura ganhou força desde que The Fund for Peace criou o Failed States Index Score. Para o Fund, “os problemas que afligem os estados falidos são geralmente muito semelhantes: corrupção rampante, elites predatórias que monopolizam o poder há muito tempo, a ausência do Estado de direito, e graves divisões étnicas e religiosas”.⁵ Susan E. Rice e Stewart Patrick (2008: 3) elaboraram um índice alternativo (Index of State Weakness in the Developing World) para a Brookings Institution, e adotaram a expressão “estados fracos” (*weak states*) ao invés de fracassados, provavelmente para evitar suscetibilidades possivelmente legítimas das elites dos países assim classificados. Sua definição de Estado fraco, porém, é muito semelhante à de Estado fracassado adotada pelo Fund”:

We define weak states as countries that lack the essential capacity and/or will to fulfill four sets of critical government responsibilities: fostering an environment conducive to sustainable and equitable economic growth; establishing and maintaining legitimate, transparent, and accountable political institutions; securing their populations from violent conflict and controlling their territory; and meeting the basic human needs of their population.

Esta definição, como também a do The Fund for Peace, descreve um país que obviamente não realizou sua revolução capitalista. Um país pobre, cuja população apresenta alto grau de analfabetismo, e que não tem outras atividades produtivas comercializáveis internacionalmente a não ser um bem agrícola ou mineral controlado por empresas multinacionais, não terá uma classe de empresários industriais, outra de trabalhadores urbanos organizados, e outra ainda de profissionais como é próprio de uma sociedade capitalista; não terá nem uma nação nem uma sociedade civil que mereçam esse nome, ou

⁴ A tradução que tem sido habitualmente feita de *failed states* para o português ou para o espanhol, respectivamente estados *fallidos* ou *fallidos*, é menos precisa do que *estados fracassados*. A palavra “falido” tem uma conotação financeira que restringe o conceito. Um *failed state* é um estado efetivamente fracassado do ponto político, incapaz de cumprir os papéis que lhe cabem.

⁵ Os critérios adotados pelo The Fund for Peace e que aparecem em seu site são semelhantes. A citação acima foi retirada da apresentação do índice de 2007 no website da revista *Foreign Policy* que publica o índice em cooperação com o Fundo. Em português, estou usando “estado” sem maiúscula porque aqui essa palavra é sinônima de país, e não da instituição Estado.

então estará começando a construí-las; também não terá ou estará começando a construir um Estado que se distinga da oligarquia dirigente. É, portanto, um país que não completou – em certos casos, mal iniciou – sua revolução capitalista. Por isso, não será capaz “de promover um ambiente que conduza a um crescimento econômico sustentado e equitativo”, não terá condições para “estabelecer e manter instituições legítimas, transparentes, e responsabilizáveis”; não logrará “garantir sua população contra conflitos violentos”; não terá, efetivamente, “controle do seu território”; e não terá possibilidade de “atender às necessidades básicas de sua população”. Além disso, como o controle direto do Estado é essencial para a oligarquia capturar o excedente econômico, esse país não oferecerá condições para uma democracia decente, embora possa ter uma democracia mínima em consequência de pressão externa.

Observe-se que embora cientistas políticos norte-americanos que introduziram o conceito de estados fracassados e aqueles que o usam não façam a distinção entre país ou estado-nação e Estado, eles decidiram chamar os países fracassados de *estados* e não de *países* porque o problema fundamental está com o Estado no sentido estrito que uso, está com a instituição estatal à qual falta legitimidade e capacidade. Na virada do século, em uma época em que o neoliberalismo havia se tornado hegemônico, esse conceito tinha o dom de mostrar a importância fundamental do Estado. Este fato ficou, por exemplo, muito claro para um conservador norte-americano, Francis Fukuyama (2004), que escreveu um pequeno livro criticando seu país por haver adotado políticas em relação principalmente a países africanos que enfraqueciam seus Estados.

O conceito de Estado fracassado, entretanto, pode ser usado como argumento sobre a necessidade de fortalecer o Estado, como razão para intervenção humanitária legítima, ou como desculpa para intervenção imperialista. Em Setembro de 2002, no documento sobre sua nova Estratégia de Segurança Nacional, os Estados Unidos afirmaram que os "estados frágeis" representam uma ameaça fundamental para a segurança nacional americana. A União Européia não demorou em adotar posição semelhante. Antes disso, conforme observa Susan L. Woodward (s.d.), “em 2001, a comissão internacional sobre a intervenção e a soberania dos Estados concluiu que estes têm a “responsabilidade de proteger” os seus cidadãos e os outros nacionais que vivem no seu território. Este ponto de vista será

relembrado no relatório de 2004 do grupo de personalidades de alto nível do Secretário-Geral da ONU sobre as ameaças, desafios e mudança”. E conclui: “Se os governos não assumirem as suas responsabilidades, a comunidade internacional tem não só o direito, mas também a obrigação de intervir”. Esta é a lógica das “intervenções humanitárias” que têm sido objeto de tanta discussão – intervenções que, quando autorizadas pela ONU, são legítimas, sem essa autorização, geralmente uma forma de imperialismo da parte de países que já têm grandes interesses no país falido.

Populismo e “ódio à democracia”

Na América Latina, os países de renda média estão longe da condição de Estado fracassado, e o regime democrático está razoavelmente consolidado, e a qualidade de sua democracia é razoável. Nesses países a apropriação do excedente já se realiza principalmente através do mercado, e suas classes médias burguesas e profissionais ou tecnoburocráticas e seus líderes trabalhistas constituem uma ampla e diversificada sociedade civil. Nesses países, nos anos 1960 e 1970, quando começavam a prevalecer condições para a consolidação da democracia, ocorreram golpes militares no quadro da Guerra Fria. Entretanto, a partir dos anos 1980, as sociedades civis nesses países organizaram-se e lograram conquistar ou reconquistar a democracia. No outro extremo, na área dos estados falidos ou fracos, apenas um país não precisamente da América Latina, mas do Caribe – o Haiti – inclui-se entre os “20 mais” fracassados ou fracos. Temos, entretanto, um grande número de países em uma situação intermediária. Não são países de renda média, nem completaram sua revolução capitalista, mas também não são estados fracassados. Todos lograram se democratizar, mas em muitos deles a democracia está sob constante ameaça – ameaça que na maioria das vezes tem origem na inconformidade das oligarquias locais, geralmente apoiadas pelos países ricos, com a eleição de líderes políticos populistas, nacionalistas e de esquerda. Refiro-me, no presente, a países governados por líderes políticos populistas como a Bolívia, o Equador, o Paraguai, a Venezuela e a Nicarágua.

Entretanto, a acusação de nacionalismo é complicada, já que os países ricos são nacionalistas; a de esquerdismo também, já que a democracia prevê alternância de poder entre partidos de direita e de esquerda. O populismo torna-se, então, o foco da crítica bem pensante. Em relação ao populismo, porém, existe um equívoco fundamental. Não é o

populismo que ameaça a democracia, mas são as próprias elites nacionais e estrangeiras a origem dessa ameaça na medida em que não respeitam a democracia possível nesses países. Há uma grande variação entre os líderes populistas. Uns têm personalidade mais autoritária, outros menos. Entretanto, já que são populares, raramente eles promovem golpes de Estado. Na medida, porém, que em determinados momentos logram um apoio popular forte, e se dispõem a enfrentar privilégios da elite conservadora local e dos interesses estrangeiros a ela associados nem sempre obedecendo a letra da lei (lei que foi feita pelas elites), estas elites reagem de forma autoritária procurando deslegitimar e derrubar o político eleito democraticamente. Seu populismo político (que não deve ser confundido com o econômico) não é necessariamente um defeito, mas, dada a pobreza e o baixo nível de educação política do povo, é historicamente a primeira manifestação democrática de um povo.⁶

O líder populista é aquele que logra comunicar-se diretamente com o povo sem a intermediação de partidos. Não há mal neste fato, porque partidos propriamente ditos, que tenham uma inclinação ideológica e um programa, são inexistentes em países pobres. Os partidos tradicionais existentes refletiam meras divisões internas das elites. O povo, ao compreender e apoiar o discurso do líder, e ao levá-lo ou ao mantê-lo no poder, está pela primeira vez se manifestando politicamente. Antes, o povo era mera massa de manobra das elites; com o populismo, uma forma ainda muito primitiva de participação política popular ocorre. Nos Estados Unidos, por exemplo, no século XIX, Andrew Jackson foi o primeiro político que alcançou a presidência sem que fosse membro da aristocracia dominante. No governo, revelou-se um clássico líder populista (Benson 1969; Schlesinger Jr. 1946).

O fato de o político ser populista não significa que ele seja autoritário, nem que faça um mau governo. Poderá se aliar a forças autoritárias no país, mas este tipo de aliança será mais comum quando militares são chamados pela oligarquia para intervir em seu nome, ou,

⁶ O populismo econômico é conceito que surge na região no final dos anos 1980 para definir políticos que gastam irresponsavelmente, gastam mais do que arrecadam. A ortodoxia convencional reconhece apenas um tipo de populismo econômico – o *fiscal*, no qual o setor público gasta mais do que arrecada, incorrendo em déficits públicos crônicos; eu acrescento o populismo *cambial*, que se manifesta quando o país incorre em déficits em conta-corrente crônicos.

então, quando o líder político faz parte da própria oligarquia. Entretanto, a probabilidade de que o líder populista faça um bom governo é pequena. Getúlio Vargas, por exemplo, foi um líder populista, e o único grande estadista com que contou o Brasil no século XX. Já Juan Domingo Perón, na Argentina, foi também populista, mas uma das causas da decadência econômica do seu país na segunda metade desse século. Vargas ao invés de Perón constituiu a exceção não porque fosse populista, mas porque comandou a revolução capitalista no Brasil. E também porque teve êxito em uma tarefa muito difícil: governar um país pobre no qual uma pequena elite oligárquica se opunha a uma imensa massa de pobres e analfabetos aos quais não se garantia cidadania. Governar um país desse tipo é muito mais difícil do que governar países ricos, e principalmente países ricos e relativamente pequenos. Como, em um país pobre, a população apresenta baixo nível de educação, a sociedade é pouco coesa ou pouco orgânica. Seus cidadãos têm uma idéia vaga sobre se de fato o governo lhes favorece ou não, se os governantes os tratam com respeito ou não, mas não dominam os conceitos políticos que tornem viável o surgimento de partidos políticos ideológicos organizados em um leque da direita para esquerda como acontece nos países ricos. Não contam também com informação suficiente para avaliar os vagos programas de governo dos candidatos. Por outro lado, o Estado, ainda que esteja longe de ser um Estado fracassado, é um Estado fraco: em termos de sistema constitucional legal, com grande frequência falta legitimidade a suas leis, de forma que se tornam “leis que não pegam” como dizem os brasileiros; em termos de aparelho ou administração pública, são mal administrados, os cargos públicos sendo com frequência distribuídos de acordo com critérios clientelistas ou patrimonialistas. A segurança pública é precária; a proteção social, ainda mais precária. O aparelho do Estado, ao mesmo tempo em que está submetido a pressões populares por maiores e melhores serviços sociais, está, muitas vezes, altamente endividado, tem dificuldade em cobrar impostos, e é vítima de déficits públicos crônicos. Sua administração pública é pouco profissional, e nada gerencial. É fácil compreender a precariedade da sociedade e do Estado em um país pobre, tomando-se o caso limite na região: o Haiti. Ali, a sociedade é tão pobre e desorganizada que, praticamente, não existe Estado. É extraordinariamente difícil governar um país como esse.

Ora, quando as elites nacionais e internacionais desses países passam a avaliar seus respectivos governos e Estados ignorando esse fato, e fazendo uma crítica cerrada do seu

populismo, negando seu caráter democrático, o que essas elites estão fazendo é voltar à clássica atitude liberal do século XIX de se opor à democracia e de miná-la. No século XX, o liberalismo conciliou-se parcialmente com a democracia, mas já no imediato pós-guerra criticou-a porque esta estaria sobrecarregada de demandas sociais que não podiam ser atendidas. Essa foi a “tese da governabilidade” de Samuel P. Huntington (1968) através da qual o liberalismo conservador iniciou o ataque ao Estado social que então alguns países latino-americanos começavam a instalar. Estava surgindo um tipo de democracia social “impulsionada por uma lógica incluyente e participativa tendencialmente orientada para a criação de uma ordem política baseada na soberania popular” (Boron: 2001: 178) que resultaria em crise de ingovernabilidade devido à desproporção entre as demandas e as possibilidades de oferta.

A partir dos anos 1980, quando o liberalismo se radicalizou e se transformou no neoliberalismo – em um liberalismo fundamentalista – a rejeição à democracia voltou a estar presente. Este fato agravou-se na medida em que países em desenvolvimento se democratizavam dando ênfase aos direitos sociais ao invés de aos direitos civis. Por isso, assinala Philippe Schmitter (2002: 1), “liberalism, whether as a conception of political liberty or a doctrine about economic policy, may have coincided in some countries with the rise of democracy, but it has never been immutably or unambiguously linked to the practice of democracy, least of all, once this type of regime was transformed to include mass publics, popularly elected executives, specialized interest associations and boisterous social movements”. Jacques Rancière (2005) dá um passo adiante e denomina essa rejeição às democracias reais nos países em desenvolvimento de “o ódio da democracia”: conforme ele observa, “a individualidade é uma boa coisa para as elites, mas ela se torna um desastre para a civilização se todos lhe têm acesso”, porque nesse momento surge “o homem democrático” – o consumidor irrefreável, o permanente reivindicador de direitos. A retórica neoliberal ou conservadora agora é democrática – ao ponto de quererem impor a democracia ao mundo todo na medida em que crêem que regimes democráticos são menos nacionalistas e, portanto, mais manejáveis do que regimes autoritários. Mas a democracia que defendem é uma democracia restringida, é uma democracia de elites. Usando o poder de sua hegemonia ideológica, desqualificam as democracias existentes nos países pobres da América Latina, acusando seus líderes de populistas, de nacionalistas (como se

nacionalismo fosse um termo pejorativo), de autoritários, senão de corruptos. Ao fazerem essas afirmações, têm sempre um pouco de razão, dado a precariedade das sociedades e dos Estados que são objeto de sua ira, e, portanto, dada a dificuldade de governá-los. Mas essas são críticas equivocadas porque são um desrespeito ao povo desse país e, portanto, à própria democracia; porque servem apenas para deslegitimar e desestabilizar governos razoavelmente democráticos – governos que seguem as regras da democracia possível em seus países, não da democracia ideal que mesmo os países ricos não têm.

Qualidade da democracia

É no quadro destas considerações que é preciso discutir o problema da “qualidade da democracia” que vem sendo debatido na América Latina a partir do relatório do PNUD sobre a democracia na região dirigido por Dante Caputo (2004). Não há dúvida que as democracias variam muito de qualidade como variam também o grau de desenvolvimento econômico e social de cada país e a capacidade de seus Estados. Se os cinco objetivos políticos fundamentais das democracias são segurança, liberdade, bem-estar, justiça social e proteção do ambiente, um país será tão mais desenvolvido e tão mais democrático quanto mais equilibradamente se aproximar desses ideais. Uma democracia será tão mais desenvolvida quanto mais representativa e participativa senão deliberativa for ela. Não é trivial, porém, medir a qualidade das democracias. Nas sociedades modernas o desenvolvimento econômico pode ser medido pela renda por habitante ou, melhor, pelo índice de desenvolvimento humano das Nações Unidas, e não existe a preocupação de se saber se o país é ou não é desenvolvido. No caso da qualidade da democracia o quadro é diferente, porque há uma questão preliminar: saber se o país é uma democracia ou não; se esse país “se qualifica” ou não como uma democracia, porque essa qualificação tem conseqüências importantes no plano das relações internacionais. Quando, nos anos 1970 e 1980, os cientistas políticos discutiam as transições democráticas, faziam questão de adotar uma definição objetiva e mínima ou formal de democracia. Queriam ter um critério simples para saber se o país completara ou não a transição democrática, e rejeitavam a tese marxista que as democracias capitalistas eram apenas democracias “formais” porque não incluíam uma igualdade substantiva entre os cidadãos além da igualdade perante a lei. Ainda que não ignorassem que quanto mais substantiva fosse a igualdade entre os cidadãos melhor seria a

qualidade da democracia, consideravam essencial contar com um conceito formal de democracia para que não se pudesse justificar o autoritarismo em nome de uma maior justiça social.

A partir dessas considerações, não tenho qualquer objeção a se buscar avaliar a qualidade das democracias nacionais, mas entendo que a inclusão da qualidade no conceito da democracia é um equívoco. Afinal, é uma prática que incide em problema semelhante ao do conceito de democracia formal. Não é o mesmo problema, porque não se busca, com a inclusão da qualidade no conceito de democracia, justificar regimes autoritários, mas pode-se legitimar com ela a pressão externa, geralmente na forma de pressão ideológica (o exercício do *soft power*) com conseqüências desestabilizadoras. Como a democracia tornou-se um valor universal, este fato serve de pretexto até mesmo para a intervenção externa nos países cujas democracias não preencham todas as qualidades de uma “boa democracia”. Assim, a conseqüência não visada da inclusão da qualidade no próprio conceito de democracia pode ser a desestabilização de regimes que, no entanto, são democráticos do ponto de vista do conceito mínimo. De acordo com o critério mínimo (que não deve ser confundido com a primeira e menos desenvolvida forma de democracia – a de elites), um Estado é democrático se nele há respeito às liberdades civis ou ao Estado de direito, se as eleições são livres e competitivas, e se há alternância de poder. Estes são critérios razoavelmente claros que permitem com facilidade dizer se um regime político é ou não uma democracia. No momento, entretanto que se passa a exigir uma ampla afirmação não mais dos direitos sociais, mas dos direitos civis para o país “se qualificar” como democracia, passamos a enfrentar um problema grave. Países como Equador, Guatemala, México, Peru e Venezuela podem ser considerados não democráticos, ou, como sugere O’Donnell (2004: 44), “democracias políticas condicionais”. Nesse momento, os cientistas políticos estão facilitando ou dando argumentos para que países mais poderosos pressionem senão intervenham em países cuja democracia não atende a seus interesses. O’Donnell não caminha nessa direção, mas esta lógica está presente no comportamento dos países ricos e também entre as elites dos países latino-americanos que não se conformam com a eleição de líderes políticos nacionalistas e de esquerda. O’Donnell salienta que uma característica essencial das democracias é o fato de que podem ser eleitas as “pessoas erradas” do ponto de vista deste ou daquele indivíduo ou grupo de indivíduos, mas estes

terão que aceitar a decisão dos eleitores. Ora, colocar no conceito de democracia sua qualidade e incluir nessa qualidade a maior ou menor probabilidade de que nesses países se escolham as pessoas erradas pode facilitar, como assinalou Gabriela Ippolito (2004: 169), que “determinados acadêmicos tenham decidido reclassificar alguns regimes democráticos como regimes autoritários”. Fred Zakaria (1997: 25, 40), editor de *Foreign Affairs*, por exemplo, propôs o conceito de “democracia iliberal” – uma forma de democracia que atenderia a definição mínima de democracia inclusive “liberdade de expressão e de reunião”, mas não garantiria plenamente os direitos civis e, portanto, não garantiria o “constitucionalismo liberal”. E conclui: “Uma avaliação adequada do constitucionalismo liberal tem uma série de implicações para a política externa dos Estados Unidos. Enquanto é fácil impor eleições a um país, é mais difícil pressionar uma sociedade em favor do constitucionalismo liberal”. Dessa forma apenas se agrava o problema da instabilidade que é inerente a democracias não consolidadas como são muitas democracias latino-americanas.⁷ Do conceito mínimo de democracia fazem parte os direitos civis básicos – a liberdade de pensamento e de reunião –, mas existem outros direitos civis, como o direito ao respeito ou o direito a não ser torturado que, de fato, não são plenamente garantido nos países que se enquadram no conceito mínimo de democracia. Se tornarmos, porém, plena a garantia desses direitos, não haverá nenhum grande país que possa ser considerado democrático, e mesmo entre os países pequenos e altamente desenvolvidos poderemos ter dificuldade em qualificá-los como democráticos. Como os direitos sociais eram o pretexto para socialistas radicais rejeitarem as “democracias burguesas”, a falta de garantia “suficiente” dos direitos civis está sendo o pretexto para liberais radicais (neoliberais) rejeitarem as “democracias populistas.

Estado capaz e republicano

A democracia só estará consolidada e terá boa qualidade na América Latina na medida em que suas nações ou suas sociedades civis contem com estados fortes ou capazes, e, assim formem estados-nação soberanos voltados para o desenvolvimento econômico, político, social e ambiental. Dentro de cada estado-nação ou país o Estado é o instrumento de ação

⁷ O acadêmico referido por Ippolito é Larry Diamond (2002), pesquisador do National Endowment for Democracy e editor da revista *Democracy*.

coletiva que permite à nação buscar esses objetivos. Para que esse Estado seja forte ou capaz ele precisará, de um lado, contar com legitimidade perante a sociedade civil e a nação e, de outro, suas finanças deverão ser saudáveis, e sua administração, efetiva e eficiente. A legitimidade do Estado, por sua vez, dependerá de sua natureza democrática – já que as formas autoritárias de governo perderam legitimidade – e da capacidade desse Estado democrático de promover o desenvolvimento econômico e garantir de forma crescente os direitos sociais. Para isso, o Estado democrático nos países ricos se transformou em um Estado social, e, nos países da periferia bem sucedidos, em um Estado desenvolvimentista. Em ambos os casos, uma forma mista de organizar a economia, essencialmente capitalista e, portanto, coordenada pelo Estado, mas com um forte componente de regulação estatal.

O Estado capaz e republicano é o oposto do Estado fracassado. Para que o Estado além de capaz seja republicano será preciso que ele tenha instrumentos internos para se defender das tentativas de captura de indivíduos e organizações poderosas, e que conte com a participação de cidadãos também republicanos, ou seja, dotados de virtudes cívicas. A preocupação dos cidadãos no Estado liberal era defender-se contra a violência de um Estado que acabara de ser absoluto; ser republicano era também ser liberal. Hoje, no quadro do Estado democrático, o problema até certo ponto se inverteu. Os melhores cidadãos verificaram que haviam surgidos indivíduos e organizações privadas poderosos que estão permanentemente envolvidos no desrespeito aos direitos republicanos – os direitos que cada cidadão tem que a coisa pública seja utilizada para fins públicos (Bresser-Pereira 1997, 2004). Um Estado republicano é capaz de defender o patrimônio público, inclusive o ambiente natural, que está sempre sob ataque dos privatizadores do Estado ou buscadores de renda (*rent seekers*). O Estado sempre teve que se defender contra a corrupção – a forma mais antiga de violência contra os direitos republicanos – mas nos tempos modernos há outras e mais sofisticadas formas de captura da coisa pública, muitas delas legais: impostos abusivos, subsídios abusivos, remunerações desproporcionais aos serviços prestados ao Estado, socorros a bancos e outras empresas para evitar que entrem em falência sem que seus acionistas percam concomitantemente sua propriedade, etc. Teoricamente, podemos calcular em termos percentuais quanto é capturado anualmente do PIB ou, mais amplamente, da riqueza nacional. O Estado será tanto mais capaz e republicano, quanto menor for essa porcentagem de captura.

Na segunda metade do século XX, em consequência do conflito entre o capitalismo americano e o estatismo soviético, o mundo foi palco de uma ofensiva liberal radical que opôs equivocadamente o Estado ao mercado, e, afirmando o carácter auto-regulado dos mercados, buscou reduzir e deslegitimar o Estado. Esta perspectiva neoliberal, que se manifestou principalmente a partir dos trabalhos de Buchanan e Tullock (1962) e foi dominante até os anos 2000, vem sendo criticada desde os anos 1980. Um marco dessa reação nos Estados Unidos foi o livro *Bringing Back the State* (1985). Em uma linha diferente, Joel S. Migdal (1988) percebeu a importância de Estados capazes, mas entendeu que nos países em desenvolvimento são principalmente sociedades “fortes” que impedem o desenvolvimento. Esta visão decorreu de um conceito de sociedade forte como uma sociedade fragmentada constituída de organizações sociais fortes que concorrem com o Estado ao invés de dele fazerem seu instrumento de ação coletiva. Uma sociedade desse tipo não é, na minha perspectiva, uma sociedade forte, mas fraca já que lhe falta coesão e a seus membros, respeito às leis e capacidade de fazer compromissos entre seus interesses individuais e as normais gerais. Charles Tilly (2007: 15), por sua vez, assinalou com muita propriedade a relação entre Estado capaz e democracia: “no democracy can work if the state lacks the capacity to supervise democratic decision making and put its results into practice”. Nessa linha de raciocínio ele construiu uma matriz simples de duas entradas na qual, no eixo horizontal, temos baixa e alta capacidade democrática e no eixo vertical, baixa e alta capacidade estatal, e, em seguida, situa países nas quatro células resultantes. Nesta matriz, a terceira célula em sentido horário (capacidade democrática alta – capacidade estatal baixa) é por definição vazia. Ainda que Tilly inclua a Bélgica nessa célula, eu creio que se equivocou: é impossível haver uma democracia consolidada, representativa e participativa combinada com um Estado de baixa capacidade. Também a primeira célula é relativamente vazia, mas podemos situar um país como Singapura nessa categoria: já completou há muito sua revolução capitalista, tem um Estado forte, mas conserva um regime autoritário. Tilly coloca o Irã nesta categoria, mas não creio que o Irã tenha um Estado tão capaz ou forte como ele sugere. No quadro, adaptei a matriz de Tilly, colocando na segunda célula (Estado e democracia fortes) os países ricos e na quarta (Estado e democracia fracos), os países pobres. Os países democráticos de renda média ficam entre a segunda e a quarta células. Singapura é a exceção situada na primeira célula;

a terceira é vazia. O fato de que um país pobre estar situado na terceira célula não significa que ele seja fracassado; há muitos Estados fracos que não são fracassados.

Capacidade democrática e capacidade estatal

	Capacidade democrática alta	Capacidade democrática baixa
Capacidade estatal alta	Singapura (exceção)	Países ricos
Capacidade estatal baixa	Países pobres	(Célula vazia)

Existe uma relação estreita entre os níveis de desenvolvimento econômico, social e político dos povos. Por isso não é possível querer que um país pobre e com sociedade pouco diversificada e coesa – que ainda esteja na fase do capitalismo mercantil como é o caso de muitos países latino-americanos – tenha um Estado capaz e republicano e uma democracia consolidada como existem nos países ricos ou mesmo nos países de renda média. Entretanto, como essa correlação não é perfeita, a vontade política democrática tem algum grau de liberdade. Na busca do desenvolvimento democrático, as nações ou as sociedades civis podem exercer sua vontade política e intervir ora no plano econômico, ora no plano institucional (que é tanto o das reformas de longo prazo quanto das políticas públicas), ora no plano cultural que é também o plano da própria sociedade, de seus valores e crenças ou de suas ideologias. Será preciso intervir em todos esses níveis ou instâncias da sociedade, mas será preciso escolher estrategicamente quais são as áreas às quais dar prioridade.

Na América Latina, entre 1930 e 1980, a forma bem sucedida de intervir no plano econômico foi a estratégia nacional-desenvolvimentista – uma estratégia ainda predominantemente autoritária que promoveu a revolução capitalista nacional nos países de renda média. Afinal, porém, essa estratégia foi vítima da grande crise da dívida externa dos anos 1980, que, como uma espécie de compensação, abriu espaço para as transições democráticas na região. Algumas transições respondiam a uma demanda real da sociedade,

enquanto que em outras eram fruto da pressão externa. Em seguida, já no quadro da hegemonia neoliberal dos anos 1990 à qual se submeteram os países latino-americanos, reformas institucionais orientadas para o mercado e desregulação geral das economias latino-americanas tornaram-se obrigatórias. Essa alternativa, entretanto, teve vida curta: fracassou do ponto de vista econômico ao não lograr taxas satisfatórias de crescimento; fracassou do ponto de vista social ao não contribuir para a melhor distribuição da renda; e fracassou no plano político ao debilitar os Estados dos diversos países. Desde os anos 2000, quando esse fracasso se tornou aparente, as sociedades e os governos na América Latina passaram a pensar sobre a possibilidade de uma estratégia alternativa, começando a se delinear, no plano econômico, um “novo desenvolvimentismo” (Bresser-Pereira 2006).

Estado social e gerencial

Para que a democracia se consolide e o Estado ser fortaleça na América Latina é preciso, portanto, que o Estado na América Latina seja desenvolvimentista – logrando promover o *catching up*. Por outro lado, dado que, ao contrário da Ásia, não existe uma tradição de poupança familiar e de auto-segurança, seus Estados devem assumir gradualmente o caráter de um Estado social, dotado de amplos serviços de educação, saúde, assistência e segurança. Para financiar essas atividades que pressupõem consumo coletivo ampliado, a carga tributária e, portanto, o aparelho de Estado deverão ser grande. A proposta neoliberal do Estado mínimo – de que cada família cuide de seus próprios interesses – jamais foi aceita na América Latina, como, aliás, também não o foi na Europa. Outra proposta neoliberal – a flexibilização dos contratos de trabalho para facilitar demissões em momentos recessivos – foi parcialmente aceita na Europa, mas, em compensação, aumentou-se ao invés de se diminuir a carga tributária e, portanto, o tamanho do Estado para financiar seguro desemprego e retreinamento de pessoal. Essa é a lógica da “flexisegurança” desenvolvida pelos países escandinavos e pela Holanda que, de alguma forma, vem sendo aceita pelos demais países europeus. Na América Latina, ainda que o nível de desenvolvimento econômico seja muito menor, é também nessa direção que a democracia deverá caminhar.

Para que tenhamos um Estado social é preciso que tenhamos uma administração pública eficiente. Não basta a efetividade e o profissionalismo da administração pública

burocrática; é necessária também a autonomia de gestão própria da administração pública gerencial. Na Europa, enquanto do ponto de vista político o Estado era absoluto, a administração era patrimonial. No século XIX, já no quadro do Estado liberal, ocorreu a reforma burocrática, já que o patrimonialismo era incompatível com a separação entre o público e o privado e o Estado de direito que caracterizam o liberalismo. O Estado liberal, entretanto, era um Estado pequeno – não representava mais do que 10% do PIB – de forma que não era necessário que a administração pública fosse eficiente. Na segunda metade do século XX, porém, o tamanho do Estado aumenta enormemente ao tornar-se o Estado na Europa social e, até certo ponto, desenvolvimentista. Agora passamos a ter um Estado de 45% do PIB. Para se tornar desenvolvimentista, não foi necessário aumentar muito o tamanho da administração pública, porque os trabalhos de planejamento ou de política industrial podiam ser realizados por um número relativamente reduzido de servidores e de recursos. Já para prover os novos e grandes serviços sociais, era necessária uma carga tributária muito maior, e era necessário que o Estado fosse claramente mais eficiente do que vinha sendo.

É fundamentalmente por essa razão que na Grã-Bretanha, na Nova Zelândia e na Austrália, nos anos 1980, tem início a “reforma gerencial do Estado” ou a “reforma da gestão pública” – uma reforma que em seguida se tornará dominante em todo o Norte da Europa, ao mesmo tempo em que se espalha para os Estados Unidos e para os demais países que contem com amplos serviços sociais, como o Brasil. Agora já não bastava a efetividade, era necessária, adicionalmente, a eficiência da ação do Estado. A administração pública burocrática, caracterizada por regulamentos rígidos, supervisão direta e auditoria, não atendia, por definição, essa demanda. E por isso, a reforma gerencial – uma forma nova, muito mais flexível e eficiente de organizar e gerir a administração pública ou a organização do Estado passa a ocorrer. A reforma gerencial é baseada, de um lado, na administração por resultados, na competição administrada por excelência, e na responsabilização social, e, de outro, na descentralização dos serviços para agências executivas autônomas, ou, preferivelmente, para organizações de serviço sem fins lucrativos contratadas pelo Estado para realizar os serviços sociais e científicos (“organizações sociais”) que julga necessário oferecer de forma gratuita ou subsidiada.

A reforma gerencial, portanto, tornou-se inevitável, e, por isso mesmo, é considerada a segunda grande reforma administrativa do Estado moderno. Ela é a consequência necessária da transformação do Estado em muitos países em um Estado social, mas é também fator de legitimação dessa forma de Estado na medida em que a melhoria da eficiência e da qualidade do serviço público a legitima. Ninguém admite “colocar dinheiro bom em cima de dinheiro ruim” e o neoliberalismo pressupõe o mau uso dos recursos fiscais, mas a reforma gerencial veio para demonstrar que essa afirmação é falsa – que o Estado também pode usar com eficiência seus recursos quando adota uma estratégia gerencial.

No Chile e no Brasil a reforma gerencial começou nos anos 1990. E através do CLAD – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – as novas idéias vêm se espalhando por toda a América Latina. Embora ainda haja quem procure identificar a administração pública gerencial com o consenso de Washington, esta posição hoje não se sustenta mais. Por outro lado, a organização mais identificada com esse consenso – o Banco Mundial –, se opôs à reforma, principalmente à idéia de contratar organizações sociais, com o argumento de que seria necessário obedecer ao princípio do “sequencing” – seria preciso primeiro completar ou pelo menos avançar muito mais a reforma burocrática.

Conclusão

Em conclusão, existe um Estado necessário para a democracia possível na América Latina. Não é possível, na América Latina, nem mesmo em seus países mais avançados, ter uma democracia desenvolvida como aquela que existe na Noruega ou na Finlândia (os dois Estados mais capazes, de acordo com o índice do The Fund for Peace), porque existe uma correlação forte entre o nível de desenvolvimento econômico, a capacidade de organização política da sociedade sob a forma de uma nação ou de uma sociedade civil, e o nível de desenvolvimento político, este medido seja em termos da capacidade do Estado ou, do que vem a ser praticamente a mesma coisa, em termos da qualidade da democracia. Os países da região, porém, podem ter uma democracia razoavelmente consolidada e um Estado razoavelmente capaz se suas respectivas sociedades civis e nações ganharem consistência, ao mesmo tempo em que adotam instituições de curto e médio prazo (políticas públicas) e de longo prazo (leis) adequadas ao seu nível de desenvolvimento.

A América Latina precisa de uma sociedade civil viva, atuante, influente, como precisa de uma nação coesa quando se trata de competir internacionalmente. Mas não basta isto. Especialmente em relação à sociedade civil, é preciso que ela seja democrática – ou seja, que as diferenças de poder entre seus membros não sejam muito grandes. Ficamos aqui, naturalmente, com o problema clássico do ovo e da galinha, mas esse tipo de contradição é próprio de praticamente todas as relações sociais e políticas: é a sociedade civil que logra a democracia, mas essa sociedade civil precisa estar se democratizando para lograr também a democratização política do Estado.

A igualdade formal de direitos é não apenas possível, mas essencial para a democracia. Já a igualdade substantiva de poderes não é viável, não apenas porque há privilégios entranhados em toda sociedade, mas também porque as pessoas têm capacidades e interesses diferentes. Como ensinou Michael Walzer (1983), não é razoável querer que um intelectual que busca a sabedoria seja tão rico quanto um empresário que busca a riqueza. Mas não é aceitável que o rico, ou o poderoso, ou o dotado de mais conhecimentos se valha desse ativo pessoal para, na terminologia de Walzer, “cruzar fronteiras”. Todos devem ter, pelo menos, a igualdade de oportunidades, e nada é mais importante para isso do que a garantia universal do direito à educação e aos cuidados de saúde.

Não existem fórmulas prontas para que ocorra a democratização da sociedade civil, nem o fortalecimento da nação, como não existem receitas simples para garantir o desenvolvimento econômico e social, e para transformar os Estados latino-americanos em Estados democráticos, desenvolvimentistas e sociais. A cada momento a sociedade civil de cada país estará enfrentando suas elites e, dialeticamente, com elas fazendo compromissos, concessões mútuas. A cada momento, a nação de cada país latino-americano estará enfrentando as elites internacionais com as quais também terá que fazer compromissos. Nesse processo, a democratização das sociedades civis é fundamental não apenas porque isto as fortalece, mas também porque as diferenças em relação às elites diminuem. Já no caso das nações, o mais importante é a coesão interna, porque no quadro do capitalismo global a competição econômica entre os estados-nação é muito dura. Nesse plano, porém, também a cooperação é fundamental – não apenas para definir as regras da competição,

mas também porque existem muitos jogos entre as nações em que a soma é maior que zero, em que a cooperação trás mais benefícios que a competição.

Referências

- Benson, Lee (1969) *The Concept of Jacksonian Democracy*, New York: Atheneum.
- Boron, Atilio (2001) *A Coruja de Minerva*, Petrópolis: Editora Vozes.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997 [2002]) “Citizenship and *res publica*: the emergence of republican rights”, *Citizenship Studies*, 6(2) 2002: 145-164. Uma versão um pouco menos elaborada foi publicada em português em 1997.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002 [1997]) “Why did democracy become widespread and consolidated only in the twentieth century?” Trabalho apresentado ao III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói, 29-31 julho 2002. Revisado em setembro de 2007. Disponível em www.bresserpereira.org.br.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004) *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2006) “O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional”. São Paulo em Perspectiva 20(3) junho 2006: 5-24.
- Buchanan, James and Gordon Tullock (1962) *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Coutinho, Carlos Nelson (1980) *A Democracia como Valor Universal*, São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas - Hucitec.
- Diamond, Larry (2002) “Thinking about hybrid regimes”, *Journal of Democracy* 13 (2): 21-35.
- Dauderstädt, Michael e Arne Schildberg, org. (2006) *Dead Ends of Transition*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Dauderstädt, Michael (2006) “Dead ends of transition: rentier economies and protectorates”, in Michael Dauderstädt e Arne Schildberg, org. (2006): 9-28.
- Evans, Peter, D. Rueschemeyer, and Theda Skocpol (1985) *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis (2004) *Construção de Estados: governo e organização no século XXI*, Rio de Janeiro: Editora Rocco.
- Huntington, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Ippolito, Gabriela (2004) “In search of a new paradigm: quality of democracy and human development in Latin America”, in Guillermo O’Donnell, Jorge Vargas Cullell e Osvaldo M. Iazzeta, orgs. (2004): 168-175.
- Migdal, Joel S. (1988) *Strong Societies and Weak States*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- O'Donnell, Guillermo (2004) "Human development, human rights, and democracy", in Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell e Osvaldo M. Iazzeta, orgs. (2004): 9-92.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell e Osvaldo M. Iazzeta, orgs. (2004) *The Quality of Democracy*, Notre Dame: Indiana University Press.
- PNUD (2004) *A Democracia na América Latina*, Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Projeto sobre a Democracia na América Latina dirigido por Dante Caputo.
- Przeworski, Adam (1999) "Minimalist Conception of Democracy: A Defense" (23-55). In Ian Shapiro e Casiano Hacker-Cordón, orgs. (1999) *Democracy's Value*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rancière, Jacques (2005) *La Haine de la Démocratie*, Paris: La Fabrique.
- Rice, Susan E. e Stewart Patrick (2008) *Index of State Weakness in the Developing World*, Washington: The Brookings Institution.
- Schlesinger Jr., Arthur M. (1946) *The Age of Jackson*, London: Eire and Spottiswoode.
- Schmitter, Philippe C. (2002) "A sketch of what a 'post-liberal' democracy might look like", manuscrito não publicado, Florença: Instituto Universidade Européia.
- Schumpeter, Joseph A. ([1942]1950) *Socialism, Capitalism, and Democracy*, Nova York: Harper & Brothers, terceira edição, 1950.
- Tilly, Charles (2007) *Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice*, New York: Basic Books.
- Woodward, Susan (2006) "Estados falidos: o peso das palavras", *Engeux Internationaus*, n.11, 1º.trimestre 2006:
- Zakaria, Fareed (1997) "The rise of illiberal democracy", *Foreign Affairs*, 76 (6) novembro 1997.