

Democracia possível e Estado capaz na América Latina

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Trabalho preparado no quadro do estudo patrocinado pela Secretaria de Assuntos Políticos da OEA (Organização dos Estados Americanos) “Agenda sobre a Estatalidade para a Democracia na América Latina”. Apresentado originalmente a conferência no Rio de Janeiro, dezembro de 2008. Versão amplamente revista em junho de 2011.

Abstract. A consolidated democracy supposes that the country realized its capitalist revolution and counts with a capable state. In Latin America only a few countries fulfill these conditions. Nevertheless many Latin American countries made their transition to democracy in the 1980s, while the neoliberal ideology turned hegemonic in the world and imposed reforms to developing countries. The poorer was the country, the more inadequate proved to be the neoliberal reforms. The election of populist, nationalist and leftwing political leaders was a reaction to such failures. But, the poorer the country, the less capable will be its state, the more imperfect its democracy, and more difficult will be to govern it. Thus, it is not reasonable to expect too much from the quality of their democracy, nor to justify foreign intervention on these grounds.

Keywords: democracy, state capacity, nation-state, civil society, nation

Resumo. Uma democracia consolidada pressupõe haver o país realizado sua revolução capitalista e a existência de um Estado capaz. Na América Latina apenas uma parte dos países atende esse requisito. Não obstante, muitos países latino-americanos transitaram para a democracia nos anos 1980, ao mesmo tempo em que a ideologia neoliberal se tornava hegemônica no mundo e impunha reformas aos países em desenvolvimento. Quanto mais pobres fossem os países, mais inadequadas se revelaram as reformas neoliberais. Resultou daí a eleição de líderes políticos populistas, nacionalistas e de esquerda. Mas quanto mais pobre for um país, menos capaz é seu Estado, e mais difícil é governá-lo. Por isso não é razoável esperar muito da qualidade de sua democracia, nem justificar intervenção estrangeira com base nas suas deficiências.

Palavras chave: democracia, Estado capaz, Estado-nação, sociedade civil, nação

Nos anos 1970 os cientistas sociais latino-americanos discutiam os regimes militares autoritário-modernizantes; nos anos 1980, a transição democrática; nos anos 1990, a possível consolidação da democracia; nos anos 2000, a qualidade da democracia. Era claramente a democratização real em curso que determinava a agenda. Mas esse progresso foi mais expressivo nos países onde o Estado desenvolvimentista revelou-se um Estado

relativamente capaz e logrou promover a industrialização e completar sua revolução capitalista. Não obstante, já nos anos 1980 esse Estado e, mais amplamente, o conceito de “Estado capaz” estavam sob o ataque das ideias neoliberais que então se tornavam hegemônicas. O Estado desenvolvimentista seria inimigo da democracia. Foi apenas nos anos 2000, depois de verificado seu fracasso, que o tema do fortalecimento ou do aumento da capacidade do Estado voltou a ser colocado como uma condição para a consolidação da democracia e a melhoria da sua qualidade.

Discutirei esses dois temas neste trabalho: o problema da democracia e da capacidade do Estado na América Latina, onde a democracia é recente, só havendo se generalizado e alcançado algum grau de estabilidade a partir dos anos 1980. Em alguns Estados-nação de renda média, que já completaram sua revolução capitalista, ela pode ser considerada consolidada, nos demais, não. Para todos, o desenvolvimento econômico, o fortalecimento do Estado e o avanço da democracia são os três desafios políticos básicos. Se nem mesmo as nações ricas estão satisfeitas com suas realizações nesses três campos, o que dizer dos países da América Latina? A questão é saber como avançar. Deixando de lado neste trabalho o problema do desenvolvimento econômico, o problema político-social é o de construir uma nação autônoma, e uma sociedade civil menos desigual, enquanto que o problema estritamente político é o de fortalecer o Estado e melhorar a democracia. Nos dois casos, é o de definir as estratégias, as instituições e os valores necessários para a construção de um Estado capaz e democrático, que sirva de instrumento para a consecução dos objetivos políticos nacionais. O desafio é saber como os países latino-americanos poderão se aproximar gradualmente da forma mais avançada de Estado hoje existente no mundo, como o Estado democrático e social europeu, nos quais a democracia deixou de ser meramente liberal para ser social, deixou de meramente garantir as liberdades, e passou também a garantir alguma justiça social e uma razoável proteção do ambiente.

Esses são os desafios, mas eles se colocam de maneira diferente dependendo do grau de desenvolvimento dos diversos países latino-americanos. Neste trabalho, concentrarei minha atenção nos países mais pobres, e procurarei saber qual democracia é neles possível, mas terei os países de renda média da região como referência. E perguntarei qual a forma que

deverá ter o Estado para que ele seja um Estado capaz, para que possa ser instrumento razoavelmente efetivo de ação coletiva da sua nação ou da sua sociedade civil.

Alguns conceitos

Uma democracia consolidada e de boa qualidade pressupõe um país de renda média, uma sociedade razoavelmente estruturada ou organizada, e um Estado capaz. Um Estado é democrático se atende à definição mínima de democracia garantindo os direitos civis e o sufrágio universal; é capaz se assegura o cumprimento da lei e é razoavelmente eficiente na provisão dos serviços sociais que a sociedade decide financiar com impostos. Para que a democracia seja consolidada, é necessário que seu Estado tenha legitimidade ou apoio junto à população organizada politicamente sob a forma de sociedade civil ou de nação. É essa legitimidade ou apoio da sociedade que torna o Estado politicamente capaz. Para que adicionalmente seja capaz do ponto de vista administrativo, é necessário que o Estado conte com um aparelho ou administração pública efetivo e eficiente, e que suas contas fiscais estejam equilibradas. Para promover a consolidação e a melhoria da qualidade da democracia, não basta, portanto, procurar aumentar a representatividade dos governos e a participação dos cidadãos no governo; é preciso, adicionalmente, desenvolver economicamente o país, tornar mais coesa sua sociedade, e fortalecer seu Estado.

Os países latino-americanos se caracterizam por níveis de desenvolvimento econômico, de estruturação social, e de capacidade do Estado muito diferentes. Há países que podem ser considerados pobres, como a Bolívia ou o Equador, países pré-industriais como a Colômbia e a Venezuela, e países de renda média como o Brasil e o México. Enquanto os últimos já realizaram sua revolução industrial e capitalista e possuem uma ampla classe média, os países pré-industriais estão procurando realizar essa revolução, e os pobres estão ainda na fase de minimamente organizar sua nação e seu Estado para poderem, em seguida, se industrializarem e tornarem seu desenvolvimento econômico autossustentado.

Um Estado será tanto mais democrático quanto mais se aproximar da realização dos valores ou objetivos políticos buscados por sua sociedade civil de liberdade, justiça social e proteção da natureza; será tanto mais capaz quanto melhor servir de instrumento através do qual a nação realiza seus objetivos de segurança, autonomia nacional, e desenvolvimento

econômico. Quanto mais pobre ou menos desenvolvido for um Estado-nação ou um país, menos capaz será seu Estado, e mais baixa será a qualidade da democracia (ou mesmo não haverá democracia), porque mais frouxa e mais conflituosa será sua nação, e mais desigual e autoritária será a sociedade civil. Ao fazer essas afirmações pressuponho alguns conceitos: que Estado-nação é a unidade político-territorial constituída de uma nação, um território e um Estado; que o Estado é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; que esse Estado é democrático quando assegura a todos as liberdades e o direito de votar e ser votado; que a melhoria da democracia ou a democratização pode ser avaliada da mesma forma que se avalia o progresso ou o desenvolvimento de um país: pelo grau relativo de atingimento dos grandes objetivos políticos que as sociedades modernas definiram historicamente para si próprias a partir do momento em que realizaram sua revolução capitalista: a liberdade, o bem-estar econômico, a justiça social, e a proteção do ambiente.

O processo histórico de modernização ou de revolução capitalista foi marcado, no plano cultural, pela Renascença, pela Reforma, e pelo Iluminismo; no plano político, pela formação dos Estados-nação; e no plano econômico, pela revolução industrial. Nesse processo o Estado moderno foi deixando de ser mero instrumento da classe dominante, para se tornar o instrumento de ação coletiva da sociedade politicamente organizada. É sempre através do Estado, ou seja, da lei e das políticas públicas, que as sociedades avançam na direção do desenvolvimento. Por isso, o fortalecimento do Estado – a construção de um Estado capaz e democrático – é fundamental para cada nação. Capacidade essa que, por sua vez, depende do aumento da coesão da nação ou da diminuição da desigualdade existente na sociedade civil. Estabelece-se, assim, um sistema de interdependências que mostra como são interdependentes as três instâncias sociais: a econômica, a institucional, e a dos valores ou das ideologias. Elas mudam ao mesmo tempo, porque são intrinsecamente interdependentes, mas, na prática, ora é o desenvolvimento econômico, ora são as reformas institucionais que fortalecem o Estado e os mercados, ora são as novas ideias e os valores que lideram o avanço. E nem sempre há progresso. Acredito que ele tenda a ocorrer em cada país desde que nele se realiza a revolução capitalista e o desenvolvimento econômico se torna auto-sustentado, mas sei que o desenvolvimento não é linear, e que está sempre sujeito a retrocessos.

Democracia nos países ricos

O consenso quanto à convicção que a democracia é o melhor dos regimes políticos é um fenômeno relativamente recente. Durante quase toda a história a democracia foi vista por políticos e filósofos como um regime perigoso porque instável e sujeito a abusos de políticos demagogos. Apenas a partir do final do século XIX essa visão começou a mudar e os países mais avançados, um a um, que já adotavam um regime constitucional liberal que garantia os direitos civis básicos, aceitaram o sufrágio universal e se tornaram democráticos. Hoje, quando todos os países ricos são democracias e um número crescente de países em desenvolvimento segue o mesmo rumo, tornou-se consensual que democracia é o regime político que melhor assegura a consecução dos objetivos políticos das sociedades modernas; não é meramente um regime político entre outros, mas, como assinalou Carlos Nelson Coutinho (1980), tornou-se um valor universal. Mas além dessa conotação ideológica, continua sendo a forma pela qual as sociedades capitalistas desenvolvidas são governadas. Quando discutimos a democracia, estamos discutindo o Estado e a forma pela qual ele foi historicamente governado a partir da revolução capitalista, do surgimento do Estado moderno, e da política como forma democrática de estabelecer acordos e governar.

A primeira forma do Estado moderno foi o Estado absoluto, onde o poder ainda estava nas mãos de uma oligarquia militar e religiosa. Não se podia falar em sociedade civil ou em nação porque “fora” do Estado havia apenas uma oligarquia politicamente organizada; porque as diferenças de poder e riqueza entre a oligarquia militar e religiosa que dominavam o Estado e o restante da população eram enormes; enfim, porque não havia a separação entre a esfera pública e a privada, que dá origem à nação e à sociedade civil. Oligarquia e Estado se confundiam, e o povo era formado de súditos, não de cidadãos.

Entretanto, a partir do momento em que em cada país a revolução capitalista se completou com a industrialização, as novas e amplas elites burguesas passaram a demandar os direitos civis que, conquistados, deram origem ao Estado-liberal – uma forma de Estado que poderíamos chamar de semiautoritária porque o regime político passava a ser constitucional, mas as limitações ao voto dos pobres ou dos trabalhadores eram mantidas através da instituição do voto censitário. Garantiram-se as liberdades, mas, tomando-se a

Inglaterra como referência, o sufrágio universal, que era necessário para que os regimes políticos pudessem ser considerados minimamente democráticos, teve que esperar cerca de cem anos para se tornar realidade. Durante esse tempo as novas elites burguesas na Europa e nos Estados Unidos continuaram a rejeitá-lo com o argumento da “ditadura da maioria”, ou seja, devido ao receio dos ricos que os pobres elegeassem políticos socialistas que promoveriam sua expropriação. O clássico conflito entre liberais e democratas no século XIX girou em torno desse medo – um medo que foi pouco a pouco desaparecendo, na medida em que os pobres (ou as “massas”, como então o povo era chamado) demandavam democracia, mas, ao adquirirem o direito de votar, não votavam de maneira radical.

Mas na medida em que a burguesia agora se apropriava do excedente econômico no mercado, através do lucro, ela deixava de impor um veto absoluto à democracia. Assim, na virada do século XIX, diante da pressão das classes populares e diminuído ou desaparecido o medo da ditadura da maioria, o sufrágio universal foi afinal garantido, e a transição para a democracia se consumou nos países ricos. Configurou-se, então, em cada um desses países, a primeira forma histórica de democracia, que denomino “democracia de elites” ou “democracia liberal” – uma forma de democracia representativa que, além da garantia dos direitos civis, assegura a todos os cidadãos o direito de votar e ser votado. Esse tipo de democracia corresponde àquela observada e definida por Schumpeter (1942) a partir de sua experiência no pós Primeira Guerra Mundial: os políticos se submetem a eleições periódicas em que são eleitos pelo povo, mas, em seguida, governam apenas com as elites. Faço, portanto, uma distinção entre o conceito mínimo de democracia (garantia das liberdades, sufrágio universal, e alternância de poder) e a primeira forma histórica que ela assumiu: a democracia de elites ou liberal. Isto me permite supor que, em seguida, a democracia possa passar por um processo de desenvolvimento político ou de democratização através do qual ela se torna, gradualmente, mais representativa e mais participativa.

O quadro político caracterizado por democracias de elite só mudará depois da Segunda Guerra Mundial. Verifica-se, então, 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, o Estado passa a garantir um leque amplo de direitos

sociais financiados por uma carga tributária mais alta. Nesses países, o Estado deixa de ser apenas democrático-liberal para ser um Estado democrático-social. Os cidadãos passam a ser ouvidos pelos políticos na medida em que suas preferências sobre determinadas questões políticas se refletem na opinião pública,¹ e ocorre a universalização dos serviços de saúde, educação e previdência social. A democracia deixa de ser de elites para ser uma democracia social. O Estado deixou, assim, de ser mero instrumento das classes dominantes para alcançar um certo grau, ainda que muito imperfeito, de representação popular. Ao mesmo tempo, no plano da sociedade, à medida que aumentava o nível de educação dos trabalhadores e estes logravam se organizar, a sociedade politicamente organizada sob a forma de nação ou de sociedade civil se democratizava internamente. Ora, como o Estado reflete essencialmente o sistema de poderes existente na sociedade civil ou na nação, esse Estado, sem deixar de garantir a ordem social, e, portanto, a propriedade capitalista, passava a refletir melhor a vontade dessa sociedade.

Democracia e Revolução Capitalista

Na Europa e nos Estados Unidos a sequência de eventos econômicos e políticos seguiu aproximadamente a ordem e a lógica acima sugeridas. O mesmo, entretanto, não ocorreu na América Latina. Para se desenvolverem e se democratizarem os países latino-americanos, no início do século XIX, partiram de um estágio de desenvolvimento muito inferior ao europeu e ao americano, e tiveram que enfrentar um desafio adicional: a dominação imperial dos países ricos. Por isso, sua história não pode seguir os mesmos estágios. Quando a independência política foi alcançada, no início do século XIX, o Estado de cada país se tornou formalmente “liberal” por imitação da Europa, mas na realidade continuou oligárquico, na medida em que a sociedade continuava pré-capitalista e dependente cultural e politicamente dos países ricos. Não havia então condições econômicas e sociais para a democracia.

A partir da crise dos anos 1930 e da Segunda Guerra Mundial, este quadro mudou. Alguns países, principalmente o Brasil e o México, conseguiram fortalecer suas respectivas nações e lograram realizar sua revolução industrial e capitalista. Seus respectivos Estados deixaram, assim, de ser oligárquicos, mas não para serem liberais (como ocorreu nos países hoje ricos), mas para serem populistas e desenvolvimentistas. É preciso, porém, assinalar

que, da mesma forma que a revolução capitalista nos países hoje ricos ocorreu no quadro de um regime liberal autoritário, também nos países que realizaram sua revolução capitalista de forma retardatária o Estado desenvolvimentista não o foi democrático. A diferença esteve no fato de que enquanto a transição democrática na Europa ocorreu muito depois da revolução capitalista, quando o regime autoritário já deixara de ser oligárquico para ser liberal, no caso dos países da América Latina a transição democrática ocorreu de um sistema oligárquico pretensamente liberal para o democrático. Esse foi o caso dos países mais desenvolvidos como a Argentina, o Brasil, o México, o Chile, o Uruguai e a Costa Rica, onde a transição democrática ocorreu logo em seguida à revolução capitalista; no caso dos demais países latino-americanos a transição foi mais resultado de imitação ou de pressão externa do que de luta interna, de forma que a transição democrática ocorreu sem revolução capitalista prévia, resultando daí democracias instáveis, não consolidadas.

O pressuposto teórico por trás dessa afirmação é o de que a consolidação da democracia em um país só é possível depois que a revolução capitalista pode nele ser considerada realizada.² Depois dessa mudança histórica fundamental que ocorre em cada país o excedente econômico passa a ser apropriado no mercado, através do lucro. Assim, a condição individual de riqueza deixa de depender do controle direto do Estado pelos ricos, e a nova classe burguesa deixa de impor seu veto ao sufrágio universal, que era o que faltava para que o país atendesse ao conceito mínimo de democracia. Em princípio, portanto, primeiro a revolução capitalista se realiza em um país. Abre-se, então, a oportunidade para transições democráticas que, uma vez ocorridas, serão democracias consolidadas, porque, agora, não tendo a oposição da burguesia, contarão com apoio da sociedade civil, e terão, portanto, legitimidade. A partir de então passa geralmente a ocorrer nesse país a democratização: a representação e a participação (os dois critérios essenciais para determinar a democratização) passam a avançar como resultado de uma incessante luta política encetada pelos trabalhadores e as classes médias.

Nos países mais pobres da América Latina a legitimidade democrática é com frequência precária. A transição democrática ocorreu antes da revolução capitalista, não existindo, portanto, as condições necessárias para uma democracia consolidada. Falta disposição de suas elites para aceitar o jogo democrático e essas elites têm ainda um peso muito forte na

sociedade civil. Por outro lado, não existe nos países mais pobres a separação clara entre a esfera pública e a privada, entre a política e o mercado, que são características das sociedades liberais e democráticas. E os cidadãos têm dificuldade em responsabilizar seus governantes. Em consequência, além de instável, a democracia possível terá qualidade limitada – e seus líderes políticos democráticos terão enorme dificuldade em governá-la.

Populismo e democracia possível

Na América Latina os países de renda média já realizaram sua revolução capitalista, e o regime democrático está razoavelmente consolidado. 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 e constituíram-se regimes autoritário-modernizantes. Entretanto, a partir dos anos 1980, as sociedades civis 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 nas listas dos 20 países mais fracassados ou fracos.³ Temos, entretanto, um grande número de países em uma situação intermediária – países pobres e países pré-industriais. 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 e dos países ricos com a eleição de líderes políticos populistas, nacionalistas, como aqueles que, nos anos 2000, foram eleitos na Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai, São Salvador, e, finalmente, em 2011, no Peru.⁴

Nesse conflito, as elites dependentes e conservadoras da América Latina associadas aos interesses dos países ricos usam a democracia como instrumento ideológico contra as novas lideranças nascidas do fracasso do neoliberalismo. Acusam essas lideranças de populistas e antidemocráticas. E, naturalmente, têm alguma razão, porque as sociedades pouco desenvolvidas que lhes dão origem não permitem o surgimento de partidos políticos ideologicamente definidos nem uma política democrática semelhante à existente nos países mais desenvolvidos. Esses líderes têm com frequência personalidade autoritária, mas agem

de forma razoavelmente democrática. Sendo populistas e populares, e conhecendo a pressão dos países mais desenvolvidos para que a democracia seja preservada, não promovem golpes de Estado. Na medida, porém, em que se dispõem a enfrentar privilégios da elite conservadora local e dos interesses estrangeiros a ela associados, nem sempre obedecem a letra da lei (lei que foi feita pelas elites). Deste fato se aproveitam as elites conservadoras e dependentes para deslegitimar e derrubar o político eleito democraticamente.

Esses líderes são populistas, porque o populismo político (que não deve ser confundido com o econômico) é a primeira manifestação da vontade política das massas em um país pobre, ou pré-industrial.⁵ O líder populista é aquele que logra comunicar-se diretamente com o povo sem a intermediação de partidos. Em um país pobre, ou temos líderes desse tipo, ou temos governos conservadores e autoritários. A alternativa de uma democracia consolidada e de boa qualidade não existe, porque partidos políticos programáticos são inexistentes. Os partidos tradicionais existentes refletem 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, ocorre uma forma ainda muito primitiva de participação política popular. Mesmo nos Estados Unidos, que nunca foi um país pobre como são os da América Latina, 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, e, desta forma, fez seu país, que era oligárquico, caminhar na direção da democracia.⁶ Na América Latina, Getúlio Vargas foi um líder populista, e o grande estadista com que contou o Brasil no século XX. Comandou a revolução industrial e capitalista do país. Juan Domingo Perón, na Argentina, foi também populista, mas sua incapacidade de se impor ao “campo”, aos exportadores de commodities, foi uma das causas da decadência econômica do seu país na segunda metade desse século.

O fato de o político ser populista não significa que ele seja autoritário, nem que faça um mau governo. Entretanto, a probabilidade de que faça um bom governo é pequena. Quanto mais pobre é um país, menos organizada politicamente será sua sociedade, menos capaz

será seu Estado, e mais difícil será governá-lo. Governar um país pobre, no qual uma pequena elite oligárquica se opõe a uma imensa massa de pobres e de baixo nível de educação é muito mais difícil do que governar países ricos, e principalmente 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 muitas vezes uma opinião sobre se determinado dirigente político lhes favorecem ou não, se os tratam com respeito ou não, mas não dominam os conceitos políticos que possibilitem o surgimento de partidos políticos ideológicos organizados em um leque da direita para esquerda. Não contam também com informação suficiente para avaliar os vagos programas de governo dos candidatos.

Por outro lado, falta ao Estado desses países, tanto os pobres quanto os pré-industriais, capacidade. Enquanto o Estado é o sistema constitucional-legal falta a ele legitimidade, falta apoio real na sociedade civil, de forma que há leis que “pegam” (como dizem os brasileiros), que passam a valer como lei ou a serem *enforced* ou executadas, e leis que ficam no papel. Enquanto o Estado é aparelho ou administração pública, é pouco profissional e nada gerencial. Os cargos públicos são com frequência distribuídos de acordo com critérios clientelistas. A segurança pública é precária, e a proteção social mais precária ainda. E enfrenta normalmente fragilidade fiscal crônica. Ao mesmo tempo em que está submetido a pressões populares por mais amplos e melhores serviços sociais, está, muitas vezes, altamente endividado, paga juros elevados, e tem dificuldade em cobrar impostos.

São estas as dificuldades, é a falta de organização política da sociedade e de capacidade política a administrativa do Estado que os líderes populistas e nacionalistas enfrentam na América Latina. Dificuldades próprias da democracia em países pouco desenvolvidos. Dificuldades que são ignoradas pelas elites conservadoras locais e dos países ricos que passam a avaliá-los de acordo com critérios de país desenvolvido. Dificuldades que, mal entendidas, podem levar ao retrocesso político. Foi o que vimos nos anos 1960, quando Samuel P. Huntington (1968) desenvolveu a tese da “governabilidade” – o excesso de demandas populares em relação à capacidade do país de atendê-las – que permitiu ao imperialismo associado ao liberalismo conservador local legitimar os regimes militares modernizantes que foram implantados no Brasil, na Argentina, no Chile e no Uruguai em

consequência da Guerra Fria. É a ameaça que volta a pairar sobre os países pouco desenvolvidos da região quando vemos intelectuais, políticos, empresários e a imprensa conservadora fazerem a crítica cerrada do populismo de seus líderes, e negarem o caráter democrático de sua administração, minando sua frágil e necessariamente imperfeita democracia.

Durante os anos 1980, na medida em que a Guerra Fria perdia força e a ameaça comunista desapareceu, muitos países transitaram para a democracia. A partir da década seguinte, porém, quando o neoliberalismo se tornou dominante na região, a antiga rejeição liberal e autoritária à democracia existente e possível em nome de uma democracia ideal voltou a estar presente, em certos casos de forma agressiva. Isto não constituía novidade para o liberalismo. A burguesia passou a adotar um discurso democrático, mas não perdeu seu temor da democracia. Conforme Philippe Schmitter (2002: 1) observou, “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) deu um passo adiante e denominou essa rejeição dos ricos às democracias reais e possíveis nos países em desenvolvimento de “o ódio da democracia”. Retoricamente as elites conservadoras e neoliberais fazem o elogio da democracia, e acabam por aceitar o sufrágio universal, mas buscam limitar sob todas as maneiras a manifestação da vontade popular. Seja tornando os políticos dependentes devido a campanhas políticas muito caras sem financiamento público, seja desmoralizando sistematicamente os políticos. A retórica neoliberal é democrática ao ponto de querer impor a democracia ao mundo todo. Mas a democracia que o neoliberalismo defende é uma democracia restringida, é uma democracia de elites. Usa o poder de sua hegemonia ideológica, desqualifica as democracias existentes nos países pobres da América Latina, acusando seus líderes de populistas e de nacionalistas (como se populismo e nacionalismo fossem necessariamente maus), e de autoritários. Ao fazer suas críticas, tem 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 que 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 (2004) sobre a democracia na região. Não há dúvida que a qualidade das democracias varia muito, 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 que se busque 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

àquele em que incidia a esquerda nos anos 1950 e 1960 quando criticava as democracias então existentes por serem “formais” ou “burguesas”. Não é o mesmo problema, porque não se busca hoje justificar regimes autoritários, mas, com a inclusão da qualidade no conceito de democracia, pode-se legitimar a intervenção externa em países cujas democracias não preencham todas as qualidades de uma “boa democracia”. Assim, a consequência não visada dessa inclusão pode ser a desestabilização de regimes que são democráticos do ponto de vista do conceito mínimo.

No momento, entretanto que se passa a exigir uma ampla afirmação não mais dos direitos sociais, como se fazia no passado, 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 “democracias políticas condicionais” (O’Donnell, 2004: 44). 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 certamente 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. Nada mais correto. Mas 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”.⁷

Nessa linha de pensamento, Fred Zakaria (1997: 25, 40) 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. 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 atendem ao conceito mínimo de democracia – não são, na verdade, plenamente atendidos mesmo nas democracias supostamente avançadas. Como os direitos sociais eram o pretexto para socialistas radicais rejeitarem as “democracias burguesas”, a falta de garantia “suficiente” dos direitos civis tornou-se pretexto para o neoliberalismo e o imperialismo rejeitarem as “democracias populistas”.

Estado capaz

No processo histórico de formação do Estado-nação, de transformação de uma sociedade em uma nação dotada de um território e um Estado, esse Estado se torna forte ou capaz quando estende seu poder sobre toda a sociedade, na medida em que ocorre a “estatalidade” – uma expressão da língua espanhola inexistente ainda em português que Oscar Oszlak usou com maestria em *La Formación del Estado Argentino* (1997). Nos países hoje ricos, que realizaram sua revolução capitalista no século XIX, o Estado tornou-se gradualmente forte ou capaz na medida em que, no plano político, tornou-se sucessivamente liberal, liberal-democrático, e democrático-social, e, no plano administrativo, realizou a reforma burocrática para viabilizar o Estado liberal, e a reforma gerencial para legitimar o Estado social. Nos países de renda média da América Latina, o Estado não pode ser considerado um Estado capaz como é nos países ricos. Não obstante, foi um instrumento do desenvolvimento do respectivo país na medida em que ao invés de liberal logrou ser um Estado desenvolvimentista – um Estado que, através da promoção de poupança forçada e de investimento na infraestrutura e na indústria de base, contribuiu para a efetivação da revolução industrial.

Na medida, porém, que o Estado desenvolvimentista é bem sucedido e a industrialização se torna realidade, o modelo de desenvolvimento baseado no Estado produtor tende a se esgotar. O primeiro caso de Estado desenvolvimentista puro – o do Japão após a restauração Meiji de 1876 – é paradigmático a respeito. Entre 1880 e 1908, a revolução

industrial foi comandada inteiramente pelo Estado, depois, entre este último ano e 1910, procedeu-se ampla privatização. O Estado, porém, conservou firmemente seu poder, e o mercado continuou seguramente regulado. E o desenvolvimento econômico do Japão a partir de então foi extraordinário.

Diverso foi o caminho seguido pelos países latino-americanos. Seria natural que os mais desenvolvidos, depois de haverem completado sua revolução industrial nos anos 1970, passassem por um processo de privatização rápida e de liberalização gradual. Quanto aos pobres e os pré-industriais, deveriam ter continuado contando com a iniciativa do Estado na área da produção. Não foi isso, porém, o que ocorreu. Nos anos 1980 praticamente todos os países latino-americanos foram vítimas da grande crise da dívida externa. Repetiu-se, assim, o clássico processo de submissão de países independentes às potências imperiais através do endividamento externo ou da política de crescimento com “poupança externa” (na verdade, déficit em conta corrente financiado em divisas fortes). Ao mesmo tempo que, dessa forma, os países latino-americanos se fragilizavam, o Estado desenvolvimentista entrava em crise, porque estava chegando o momento de uma maior abertura para o mercado. Entretanto, nos países ricos o neoliberalismo tornara-se hegemônico desde o início da década. No início dos anos 1990, com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, essa hegemonia neoliberal torna-se total em quase todo o mundo. Apenas os países asiáticos dinâmicos escapam desse destino.⁸ Em consequência, os países latino-americanos se tornaram o campo de provas das reformas neoliberais. A Argentina de Carlos Menem e do Plan de Convertibilidad (1989-1999) foi paradigmática nesse sentido. E o México de Salinas de Gotari (1988-1994) perdeu parte de sua autonomia nacional ao aceitar sua inclusão na NAFTA (North American Free Trade Association).

A ofensiva neoliberal que opôs equivocadamente o Estado ao mercado, afirmando o caráter autorregulado dos mercados, não compreendeu que os mercados são sempre regulados pelo Estado, que não há mercado livre e capaz de realizar seu papel de definir preços e alocar recursos que não seja devidamente regulado e defendido pelo Estado. Ao invés supôs, na linha da escolha racional e principalmente da escolha pública, que todos os oficiais públicos (eleitos ou não-eleitos) fazem apenas compensações (trade-offs) entre a vontade de ser reeleito (ou de ser promovido) e o rent-seeking ou a corrupção. Transformou, assim, todos

os oficiais públicos em bandidos, para assim, através desse processo de deslegitimação dos governos e dos respectivos Estados, reduzir seu tamanho do Estado e reduzir o pagamento de impostos.

Além de uma ideologia reacionária, o neoliberalismo foi uma coalizão política que, nos países ricos, substituiu o fordismo e o Estado social, enquanto que nos países latino-americanos substituiu a coalizão política desenvolvimentista. Teve como palavra de ordem, estabelecer em todos os países um mítico sistema econômico coordenado por mercados autorregulados. E como consequências reduzir a capacidade do Estado, aumentar radicalmente a instabilidade financeira, reduzir as taxas de crescimento econômico em praticamente todos os países, e, principalmente no caso dos países ricos, concentrar a renda nos 2% mais ricos da população. Nestes países, enquanto os 30 Anos Dourados do Capitalismo (1949-1978) haviam demonstrado que o capitalismo podia ser controlado e tornado humano por um Estado democrático, os subseqüentes 30 Anos Neoliberais do Capitalismo serão um momento de enfraquecimento do Estado e de retrocesso político.

A crítica ao neoliberalismo e ao enfraquecimento do Estado que provocou foi feita por muitos. Peter Evans (1992) fez uma crítica pioneira do neoliberalismo e do desvio por que passou a ciência política em decorrência dessa ideologia, defendeu a burocracia, e argumentou que um Estado capaz é um Estado no qual sua burocracia está “inserida” ou “embebida” na sociedade. 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 uma sociedade forte, mas uma sociedade na qual falta coesão; é uma sociedade que não logrou se transformar em uma nação e em uma sociedade civil; é uma sociedade na qual seus membros não respeitam as leis, as quais são mal definidas e pior aplicadas. É uma sociedade que não tem um Estado capaz, nem está preparada para a democracia. Charles Tilly (2007: 15), por sua vez, compreendeu com clareza a relação entre um Estado capaz e a democracia ao afirmar que

“no democracy can work if the state lacks the capacity to supervise democratic decision making and put its results into practice”.

Transição democrática nos anos neoliberais

As consequências do fim da Guerra Fria e da hegemonia neoliberal foram particulares na América Latina. Nos anos 1970 a maioria era formada por regimes autoritários. Um autoritarismo que refletia, no caso dos países mais pobres, seu baixo desenvolvimento econômico, enquanto que em outros, no países de renda média que estavam então completando sua revolução capitalista, em especial nos países do Cone Sul (Brasil, Argentina, Chile e Uruguai), refletia a ameaça comunista sentida por suas elites e pelos Estados Unidos nos anos 1960. Nos anos 1980, porém, a democracia se tornou o regime político dominante nestes países e no México, porque já estavam maduros para a transição democrática, e nos demais, por pressão externa ou por legítima imitação. Em praticamente todos os países a transição democrática não fugiu à regra: foi uma conquista dos pobres e de setores progressistas das classes médias sem que houvesse o veto dos ricos. Mas mudança de posição dos Estados Unidos, que nas duas décadas anteriores havia apoiado os regimes autoritários, também contribuiu para a transição democrática principalmente nos países mais pobres.

Entretanto, nos anos 1990, após o colapso da União Soviética, a ideologia neoliberal se torna hegemônica, e passou a impor aos países em desenvolvimento reformas orientadas para o mercado. Tínhamos, assim, uma contradição. Enquanto o Estado era enfraquecido por reformas neoliberais, particularmente pela liberalização e desregulação financeira, a democracia avançava e dava mais poder ao povo, aos pobres. É verdade que algumas reformas, principalmente a privatização de empresas competitivas (que podiam ser melhor coordenadas pelo mercado) e a política fiscal austera fortaleciam o Estado. Mas outras reduziam substancialmente a capacidade do Estado. Esse foi o caso das políticas de abertura comercial radical e, principalmente, a abertura da conta de capitais – uma reforma financeira que levou os governos a perderem o controle sobre sua taxa de câmbio, a se desindustrializarem, e a se tornarem novamente sujeitos a crises de balanço de pagamentos. Por outro lado, a transição democrática dava um poder maior às classes populares, e, em consequência de suas demandas, as despesas sociais do Estado em relação ao PIB

aumentaram e a desigualdade econômica diminuiu. Este foi o caso principalmente do Brasil onde fez parte do pacto político popular-democrático que antecedeu a transição o compromisso das elites de promoverem a diminuição dos altos índices de desigualdade existentes no país através não de impostos progressivos, mas do aumento da despesa pública em educação, saúde, previdência, e assistência social. Em seguida, a Constituição de 1988 e todos os governos que se seguiram à transição democrática, exceto o governo Collor, cumpriram o compromisso político.

Já nos países pobres e nos países pré-industriais as reformas neoliberais foram decididamente impróprias. Quanto mais pobre é o país e mais fraco seu Estado, mais inadequadas são essas reformas. Os países menos desenvolvidos da região não haviam ainda realizado sua revolução industrial, e, portanto, precisavam contar com um Estado ativo na área econômica – um Estado desenvolvimentista – para promovê-la. A clássica e difícil coalizão entre empresários industriais (uma classe que nos países mais pobres é preciso “criar”), trabalhadores e profissionais públicos e a definição informal de uma estratégia nacional de desenvolvimento era ainda mais necessária do que nos países de renda média. Uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição internacional é a instituição fundamental para o desenvolvimento econômico, é um conjunto de leis e políticas, entendimentos informais, concessões mútuas e objetivos comuns que criam oportunidades de investimento lucrativo para os empresários. Na medida em que, nos países mais pobres, esse tipo de coalizão política e de estratégia nacional, já tão difíceis de serem montados, foram deslegitimados pelo neoliberalismo dominante, não é surpreendente que o consenso de Washington tenha sido ainda mais mal sucedido do que nos países de renda média. E não é surpreendente também que nos anos 2000 se sucedessem eleições de líderes nacionalistas e de esquerda. Tornou-se, assim, patente o fracasso do neoliberalismo.

Entretanto, o êxito desses líderes políticos em promover o desenvolvimento de seus países está longe de ser assegurado, dadas as imensas dificuldades de governar países mal estruturados socialmente e sem Estados capazes, e dada a oposição cerrada das elites conservadoras locais e os interesses estrangeiros. O desafio desses líderes é o de fortalecer sua nação e definir uma estratégia nacional de desenvolvimento que crie oportunidades de investimentos lucrativos para os empresários e os leve, em conjunto com o Estado, a

realizar sua revolução industrial, mas, ao mesmo tempo, precisam tomar medidas visando diminuir a desigualdade social através do aumento da despesa social do Estado. Não é difícil avaliar quão difícil é sua tarefa.

Reforma gerencial

Para que um país conte com um Estado social – que é provavelmente a forma mais econômica para se alcançar alguma harmonia social⁹ – é preciso que tenha uma administração pública eficiente. Não basta a efetividade, a garantia da lei, que a reforma burocrática assegurou à administração pública do Estado liberal; são necessárias adicionalmente a autonomia dos gestores e sua responsabilização perante seus superiores e a sociedade – é necessária a reforma 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, porque o patrimonialismo era incompatível com a separação entre o público e o privado, o que caracteriza o liberalismo. O Estado liberal, entretanto, era um Estado pequeno – representava menos do que 10% do PIB – de forma que não era necessário que a administração pública fosse eficiente.

Na segunda metade do século XX, o tamanho do Estado aumentou enormemente para se tornar, na Europa, o Estado social – um Estado representando cerca de 45% do PIB. Tornava-se, então, necessário torná-lo eficiente, e a resposta será a *reforma gerencial* – que considero a segunda reforma administrativa do Estado moderno. Essa reforma tem início na Grã-Bretanha, na Austrália e na Nova Zelândia no final dos anos 1980, e, em seguida, se tornará dominante em todo o Norte da Europa, ao mesmo tempo em que avança nos Estados Unidos principalmente no nível dos governos locais onde os serviços sociais são administrados. 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. Já a reforma gerencial é baseada, no plano da gestão, na administração por resultados, na competição administrada por excelência, e na responsabilização social, e no plano da estrutura do Estado, 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 (as “organizações sociais”).

Na América Latina, para que o Estado se tornasse 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. Quando, porém, nos anos 1980, juntamente com a transição democrática, se colocou o problema de formar um Estado social, quando se tornou necessária uma carga tributária muito maior para financiar a provisão de grandes serviços sociais, foi também necessário que o Estado se tornasse claramente mais eficiente do que vinha sendo. Tornou-se, portanto, também necessária a reforma gerencial.

Ao contrário da Ásia onde existe uma tradição de poupança familiar e de auto-segurança através da qual os filhos garantem a velhice de seus pais, na América Latina, quando o Estado se torna democrático, ele deve assumir o caráter de um Estado social, dotado de amplos serviços de educação, saúde, assistência e segurança. Esse não é apenas um dever moral. É também uma condição de legitimidade para a democracia. Para financiar essas atividades que pressupõem consumo coletivo ampliado, a carga tributária e, portanto, o aparelho de Estado deverão ser grandes. A proposta neoliberal do Estado mínimo – de que cada família cuide de seus próprios interesses e se reduza o tamanho do Estado – jamais foi aceita na América Latina, como, aliás, também não o foi na Europa. Aceitou-se a privatização de empresas estatais, não a diminuição da carga tributária que financia os serviços sociais. A outra proposta neoliberal em relação aos trabalhadores – a flexibilização dos contratos de trabalho para facilitar demissões em momentos recessivos – foi parcialmente aceita na Europa, mas, em compensação, ao invés de diminuir, aumentou-se a carga tributária ou o tamanho do Estado,¹⁰ para financiar seguro desemprego e retreinamento de pessoal. Essa é a lógica da “flexisegurança” desenvolvida pelos países escandinavos 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 os países estão gradualmente caminhando.

A necessidade de legitimar a transformação do Estado em um Estado social é razão fundamental pela qual nos anos 1990, no Chile e no Brasil, tem início a reforma gerencial. Em seguida, as ideias da reforma brasileira e de seu *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995) ganham então o coração e as mentes dos altos administradores públicos

dos países latino-americanos e, através dos congressos do CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), se tornam uma espécie de parâmetro para as reformas nacionais. Embora em um primeiro momento, ainda nos anos 1990, tenham existido analistas que procuraram identificar a administração pública gerencial com o consenso de Washington, esta posição hoje não se sustenta mais. E não apenas porque governos de esquerda e a alta administração pública a adotaram. Também porque a organização mais identificada com a definição das reformas previstas nesse consenso – o Banco Mundial –, se opôs à reforma. Opôs-se, principalmente à tese das 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.¹¹

A reforma gerencial, portanto, tornou-se necessária na medida em que legitimava a transformação do Estado liberal em um Estado social. Ninguém admite “colocar dinheiro bom em cima de dinheiro ruim”, e a ideologia neoliberal pressupõe o mau uso dos recursos fiscais, a necessária ineficiência de um Estado dominando pelo rent-seeking, 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. Mesmo nos países mais pobres, o argumento do sequenciamento vem sendo rejeitado, e a capacidade do Estado vem aumentando graças a iniciativas inovadoras de sua administração pública relacionadas com a reforma gerencial.

Conclusão

Termino este ensaio com algumas observações programáticas. Primeiro, para que a democracia se consolide e melhore de qualidade na América Latina não basta que as classes populares lutem pela democracia, se organizem como nação e como sociedade civil, fortaleçam seu Estado, o tornem desenvolvimentista, gerencial, e social, e logrem o alcance. É preciso, ainda, que o Estado seja *republicano*. Os direitos republicanos são uma quarta geração de direitos. Depois de buscar definir e garantir, historicamente, os direitos civis, os direitos políticos, e os direitos sociais, as sociedades modernas, desde o último quartel do século XX, buscam afirmar seus direitos republicanos – o direito que cada cidadão tem que a coisa pública seja utilizada de maneira pública. Dada essa

definição, um Estado será republicano se contar com instrumentos internos e apoio na sociedade para se defender das tentativas de captura de indivíduos e organizações poderosas. Precisa, portanto, da 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 até há pouco fora absoluto ou autoritário; naquele momento ser republicano era também ser liberal. Hoje, no quadro do Estado democrático, o problema se inverteu. O republicanismo supõe a existência de organizações privadas e indivíduos poderosos que buscam capturar um Estado relativamente fraco. 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: 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.

Segundo, os países latino-americanos precisam de uma sociedade civil viva e atuante para poder avançar na direção da liberdade, da justiça e da proteção da natureza, como também precisam de uma nação coesa para competir internacionalmente e lograr o desenvolvimento econômico. 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 com o problema dialético 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; é a nação que logra o desenvolvimento econômico, mas é este que permite que a nação se consolide.

Terceiro, na luta pela democracia, 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 a sociedade, mas também porque as pessoas têm capacidades e interesses diferentes. Mas para isso é preciso caminhar na direção da

igualdade, que não pode ser apenas de direitos; é preciso também caminhar na direção de uma razoável igualdade econômica. 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 mais rico, ou o mais poderoso, ou o mais dotado de mais conhecimentos se valha desse ativo pessoal para, na terminologia de Walzer, “cruzar fronteiras” e obter vantagens que não próprias da respectiva esfera de justiça. 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, mas a simples igualdade de oportunidades está longe de ser a realização da justiça.

Quarto, 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, cada nação latino-americana 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 nunca foi tão 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.

Em síntese, é necessário fortalecer o Estado e torná-lo republicano; é necessário promover o desenvolvimento econômico do país; é necessário organizar essa sociedade politicamente como nação e como sociedade civil; e é necessário lutar pela democracia e pela melhoria de sua qualidade. Mas não devemos idealizar um Estado republicano maravilhoso, nem podemos exigir dos países latino-americanos que suas democracias sejam melhores do que elas podem ser. Existe para cada país latino-americano, dependendo do seu grau de desenvolvimento, uma democracia possível. Para consolidá-la e melhorá-la é preciso agir

estrategicamente ora na instância econômica, ora na política, ora na dos valores. E não há nenhuma regra para isso a não ser a de que essa ação estratégica deve ser uma ação nacional.

Referências

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2011) “Democracy and capitalist revolution”, *Revue de la Régulation*, 2011.
- 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.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Disponível em www.bresserpereira.org.br.
- 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.
- Oszlak, Oscar (1997) *La Formación del Estado Argentino*, Buenos Aires: Editorial Planeta.
- 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.

- 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.
- Zakaria, Fareed (1997) “The rise of illiberal democracy”, *Foreign Affairs*, 76 (6) novembro 1997.

¹ A literatura política usualmente identifica todas as democracias dos países ricos como “democracias liberais”, mas meu entendimento é que essa é uma denominação mais adequada 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 mais do que liberal, torna-se social.

² Discuto essa questão em Bresser-Pereira (2011), “Democracy and capitalist revolution”.

³ A lista original de países fracassados (failed states) é a de The Fund for Peace (Failed States Index Score). 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 “países fracos” (*weak states*) ao invés de fracassados.

⁴ No Brasil e na Argentina também foram eleitos políticos nacionalistas e de esquerdas, mas esses são países de renda média.

⁵ O populismo econômico é sempre negativo. É um conceito que surge na região no final dos anos 1980 para definir políticos que gastam irresponsavelmente, gastam mais do que arrecadam. Ele pode ser tanto *fiscal*, quando o Estado gasta mais do que arrecada e incorre em déficit público crônico, *cambial*, quando o Estado-nação gasta mais do que pode e incorre em déficit em conta-corrente crônico.

⁶ Ver Benson (1969), Schlesinger Jr. (1946).

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

⁸ Refiro-me aos seguintes países que, em três ondas sucessivas, se desenvolveram: primeiro, Coreia do Sul, Singapura, Taiwan e Hong Kong; depois, Tailândia, Malásia, Indonésia; e, finalmente, China, Índia e Vietnam.

⁹ Não cabe aqui discutir esse tema, mas observe que enquanto os serviços principalmente privados de saúde custam 16% do PIB nos Estados Unidos, nos países desenvolvidos do Oeste e do Norte da Europa eles custam cerca de 10% e são mais abrangentes.

¹⁰ A melhor e mais simples forma de medir o tamanho do Estado é pela carga tributária – pelo total de impostos e outras receitas do Estado (inclusive os dividendos de suas empresas) em relação ao PIB.

¹¹ Além de não ter contado com o apoio do Banco Mundial para a reforma que liderava no Brasil, em 1998 fui convidado para participar, em New Jersey, da reunião anual interna do banco, onde encontrei uma firme oposição à reforma em nome do argumento do sequenciamento.