

Coleção Sociologia
Coordenador: Brasília Sallum Jr. – Universidade de São Paulo

Comissão editorial:
Gabriel Cohn – Universidade de São Paulo
Irllys Barreira – Universidade Federal do Ceará
José Ricardo Ramalho – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Marcelo Ridenti – Universidade Estadual de Campinas
Otávio Dulci – Universidade Federal de Minas Gerais



- *A educação moral*
Émile Durkheim
- *A Pesquisa Qualitativa -- Enfoques epistemológicos e metodológicos*
V.V.A.A.
- *Sociologia ambiental*
John Hannigan
- *O poder em movimento -- Movimentos sociais e confronto político*
Sidney Tarrow
- *Quatro tradições sociológicas*
Randall Collins
- *Introdução à Teoria dos Sistemas*
Niklas Luhmann
- *Sociologia clássica -- Marx, Durkheim e Weber*
Carlos Eduardo Sell
- *O senso prático*
Pierre Bourdieu
- *Comportamento em lugares públicos -- Notas sobre a organização social dos ajuntamentos*
Erving Goffman
- *A estrutura da ação social -- Vols. I e II*
Talcott Parsons
- *Ritual de interação -- Ensaios sobre o comportamento face a face*
Erving Goffman
- *A negociação da intimidade*
Viviana A. Zelizer
- *Sobre fenomenologia e relações sociais*
Alfred Schutz
- *Os quadros da experiência social -- Uma perspectiva de análise*
Erving Goffman
- *Democracia*
Charles Tilly

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Tilly, Charles
Democracia / Charles Tilly ; tradução de Raquel
Weiss. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2013. –
(Coleção Sociologia)

Título original : Democracy
Bibliografia
ISBN 978-85-326-4494-7

1. Democracia 2. Democracia – História
I. Título. II. Série.

12-14658

CDD-321.8

Índices para catálogo sistemático:
1. Democracia : Ciência política 321.8

Charles Tilly

Democracia

Tradução de Raquel Weiss

 EDITORA
VOZES

Petrópolis

tancialmente novos. *Contention and Democracy* utilizou histórias comparativas de regimes democráticos para demonstrar a interdependência entre democratização e lutas populares, enquanto *Trust and Rule* analisou a mudança e a variação nas conexões entre as redes de confiança [trust networks] e os regimes políticos. Ambos os temas aparecem no presente livro, agora subordinados a uma questão mais ampla: Como, em geral, ocorre a democratização e a desdemocratização?

Este livro esclarece e revisa alguns argumentos de minhas publicações anteriores, especialmente no que se refere à questão dos centros autônomos de poder coercitivo e do controle dos processos políticos públicos sobre o Estado como fatores na democratização e na desdemocratização. Embora mantenha uma perspectiva histórica, o livro concentra-se mais sobre o passado recente e sobre o mundo contemporâneo do que em minhas análises anteriores sobre a democracia. Eu espero que isso ajude aqueles que estudam as lutas contemporâneas pela democracia a perceber o valor da análise histórico-comparativa nesse complicado campo. De todo modo, eu considero este livro, *Democracia*, como o ápice e a síntese de todo o meu trabalho sobre o assunto.

Permitam-me agradecer a cinco pessoas pela ajuda com este livro. Há décadas que não encontro meu colega de pós-graduação Raymond Gastil, mas foi ele quem coordenou os levantamentos dos índices da Freedom House sobre os quais se baseia cada capítulo deste livro, tomados como os indicadores que possibilitam a mensuração mais direta da democratização e da desdemocratização implicados em meu argumento. Meu frequente colaborador, Sidney Tarrow, não leu o manuscrito, mas seu constante questionamento sobre ideias relacionadas a isso em nossas publicações conjuntas ou separadas manteve-me alerta aos perigos de se perder em conceitos tais como os de regime, capacidade do Estado, e mesmo de democracia. Viviana Zelizer mais uma vez ofereceu seu afiado olhar de não especialista sobre todo o texto, chamando minha atenção para os elementos obscuros ou pouco felizes nele presentes. Finalmente, dois leitores anônimos da Cambridge University Press, com boa vontade, mas muito exigentes, pediram-me que esclarecesse e/ou defendesse um bom número de conceitos e argumentos do livro para o vosso benefício e para o meu.

1

O que é democracia?

Em 1996, cinco anos depois do Cazaquistão separar-se da já decadente União Soviética, o presidente daquele país, Nursultan Nazarbayev, fez com que seus conselheiros redigissem uma nova constituição. Foi feito um referendo nacional que revelou um maciço apoio a esse novo modelo. O primeiro artigo da nova constituição declara que:

- 1) A República do Cazaquistão [sic] proclama-se um Estado democrático, secular, legal e social, cujos valores mais elevados são o indivíduo, sua vida, seus direitos e suas liberdades.
- 2) Os princípios fundamentais da atividade da República são a concórdia pública e a estabilidade econômica, o desenvolvimento econômico para o benefício de toda a nação; o patriotismo e a resolução dos assuntos mais importantes do Estado se dará por meios democráticos, que incluem a votação em um referendo nacional ou no Parlamento (*Constituição do Cazaquistão*, 2006).

A proeminente menção à "concórdia pública e à estabilidade política" evoca a imagem de um governante vigilante, mais do que a de um Estado distante. Entretanto, a constituição oficialmente proclama o Cazaquistão como uma democracia.

Quadro 1.1 Checklist da Freedom House para os direitos políticos e liberdades civis

Direitos políticos

- 1) O chefe de Estado e/ou chefe de governo ou autoridade eleito através de eleições livres e justas?
- 2) São os representantes do poder legislativo eleitos através de eleições livres e justas?
- 3) Há leis eleitorais justas, oportunidades de campanhas iguais, eleições justas e contagens de votos honestas?
- 4) Os eleitores são capazes de investir os seus representantes livremente eleitos com poder real?
- 5) Será que as pessoas têm o direito de se organizar em diferentes partidos políticos ou de outros agrupamentos políticos competitivos à sua escolha, e o sistema é aberto para a ascensão e queda desses partidos ou agrupamentos concorrentes?

6) Existe voto significativo na oposição, há poder da oposição de fato, e há uma possibilidade realista para a oposição a aumentar o seu apoio ou ganhar poder através de eleições?

7) As pessoas livres da dominação pelos militares, pelas potências estrangeiras, por partidos totalitários, hierarquias religiosas, oligarquias econômicas, ou qualquer outro grupo poderoso?

8) As minorias culturais, étnicas, religiosas, dentre outras, têm razoável autodeterminação, autogoverno, autonomia, ou a participação através de um consenso informal no processo de tomada de decisão?

9) (Condicional) Nas monarquias tradicionais que não têm partidos ou processo eleitoral, o sistema prevê a consulta com as pessoas, encoraja a discussão da política, e permite o direito a fazer petições ao governante?

10) (Condicional) O governo ou o ocupante do poder está deliberadamente alterando a composição étnica de um país ou território, de modo a destruir a cultura ou o ponto de equilíbrio político em favor de outro grupo?

Liberdades civis

1) Existe liberdade de reunião, de demonstração e de discussão pública?

2) Existe liberdade de organização política ou quase política, incluindo partidos políticos, organizações cívicas, grupos temáticos *ad hoc* e assim por diante?

3) Há sindicatos livres e organizações camponesas ou equivalentes e existe negociação coletiva eficaz? Há organizações de profissionais liberais e outras organizações privadas?

4) Existe um poder judiciário independente?

5) Será que o Estado de Direito prevalece em matéria civil e criminal? As pessoas são tratadas igualmente perante a lei? Estão sob controle da polícia civil direta?

6) Existe proteção contra o terror político, a prisão injustificada, o exílio, ou tortura, seja por grupos que apoiam ou se opõem ao sistema? Existe liberdade em relação a guerra e insurreições?

7) Existe liberdade em relação à indiferença do governo e corrupção extremas?

8) Existe discussões privadas abertas e livres?

9) Existe autonomia pessoal? Há controle estatal sobre viagens, escolha de residência, ou escolha de emprego? Existe liberdade de doutrinação e excessiva dependência do Estado?

10) Os direitos de propriedade são garantidos? Os cidadãos têm o direito de estabelecer empresas privadas? A atividade empresarial privada é indevidamente influenciada por funcionários do governo, pelas forças de segurança, ou pelo crime organizado?

11) Há liberdades sociais pessoais, incluindo a igualdade de gênero, a escolha de parceiros conjugais e do tamanho da família?

12) Há igualdade de oportunidades, incluindo a liberdade em relação à exploração por parte de ou dependência de latifundiários, empresários, líderes sindicais, burocratas, ou outros tipos de obstáculos para um compartilhamento de ganhos econômicos legítimos?

Fonte: Adaptado de Karatnycky, 2000: 583-585.

Observadores externos contestam essa afirmação do Cazaquistão. A Freedom House, uma instituição sediada em Nova York que monitora a democracia, divulga anualmente um índice que classifica todos os países reconhecidos segundo taxas de direitos políticos e liberdade civis que variam de 1 (alto) a 7 (baixo) (GATIL, 1991). O quadro 1.1 resume os critérios da Freedom House. Eles contemplam uma ampla gama de direitos e liberdades dos cidadãos, desde a oposição institucionalizada até a liberdade pessoal. Em 2005 a Freedom House indicou o Cazaquistão como recebendo 6 (muito baixo) em relação aos direitos políticos e 5 (quase tão baixo) em relação às liberdades civis. O relatório designou esse país como “não livre”. Aqui está o trecho inicial:

Os partidos políticos leais ao Presidente Nursultan Nazarbayev continuam a dominar o parlamento desde as eleições legislativas de setembro de 2004, que foram criticadas pelos monitores internacionais por não atenderem a alguns padrões democráticos básicos. Somente um deputado da oposição foi eleito, embora tenha se recusado a assumir sua cadeira como forma de protesto contra a natureza duvidosa do pleito. Enquanto isso, as cartas de demissão de importantes oficiais seniores levantam questões em relação às lutas internas pelo poder e situações de dissenso em relação ao governo de Nazarbayev (FREEDOM HOUSE, 2005).

Embora o envolvimento do Cazaquistão na economia e na política internacionais tenham mantido Nazarbayev mais distante do autoritarismo público descarado adotado por seus vizinhos da Ásia Central (SCHATZ, 2006), nada disso impediu as brutais manipulações do aparato governamental em seu próprio proveito. Em dezembro de 2005, Nazarbayev venceu uma terceira eleição presidencial para um período de seis anos, com uma fantástica porcentagem de 91% dos votos. Sempre que vemos um candidato presidencial vencer uma eleição – e em especial uma reeleição – por uma maioria superior a 75%, devemos levantar a hipótese de que o regime está conduzindo eleições fraudulentas.

Primeiro secretário do Partido Comunista do Cazaquistão durante o regime soviético, Nazarbayev tornou-se o presidente cazaque quando o país conquistou a independência em 1991. Daquele ponto em diante ele consolidou seu poder autocrático e o controle de sua família sobre as crescentes receitas do país, oriundas das vastas reservas de gás e petróleo. Na medida em que o grupo mais próximo a ele enriqueceu muito, o resto do país empobreceu (OLCOTT, 2002, cap. 6). Nazarbayev não tolerou qualquer oposição séria por parte da imprensa, de associações civis ou de partidos políticos. Ele aprisionou regularmente os potenciais rivais sob a acusação de corrupção, abuso de poder ou imoralidade, inclusive seus colaboradores políticos e econômicos. Assassinos que afirmaram trabalhar para o Estado frequentemente agrediram ou mesmo assassinaram dissidentes políticos e jornalistas. (Começamos a perceber por que o referendo feito por Nazarbayev em 1996 correu tão bem.)

Todas essas situações continuaram em 2006. Em fevereiro daquele ano, um esquadrão assassino muito bem-organizado matou o líder da oposição cazaque, Altynbeck Sarsenbaev, e seu motorista/guarda-costas. Logo se soube que uma unidade de elite do serviço de inteligência, KNB (sucessor da KGB soviética) havia sequestrado Sarsenbaev e que um antigo oficial da mesma unidade o havia assassinado. Um alto oficial administrativo admitiu ter organizado o sequestro e o assassinato, mas os grupos de oposição o consideraram um bode expiatório de membros de níveis mais elevados do governo. Oraz Jandosov, colaborador de Sarsenbaev na frente de oposição intitulada *For a Just Kazakhstan* (FJK) declarou ser "impossível" que o oficial do senado tenha agido por sua própria iniciativa. De acordo com a revista de notícias *Economist*,

Ao contrário, a FJK afirma que acredita que o assassinato foi ordenado por oficiais seniores do governo, e recorreu ao Ministério do Interior para ampliar sua investigação. O grupo pretende investigar outras figuras públicas, inclusive a filha mais velha do presidente, Dariga Nazarbaeva, que é membro do parlamento e teve uma disputa com o Sr. Sarsenbaev, bem como seu marido, Rakhat Aliev, que é o vice do ministro das relações exteriores. O Sr. Aliev chamou essas alegações de "mentiras vis" (*Economist*, 2006: 40).

Muitos cazaques veem seu genro e magnata da mídia, Aliev, como sendo aquele que Nazarbayev teria escolhido para ser seu sucessor na presidência. (Final, em 2006 Nazarbayev agendou o encerramento de seu meato para 2012, quando teria a idade de 71 anos.) Depois da FJK ter realizado uma grande e ilegal demonstração na capital cazaque em 26 de fevereiro, para protestar contra a inação do governo em relação ao caso, a corte sentenciou à prisão 11 membros da FJK. A despeito de sua sonora autodescrição, o Cazaquistão não se qualifica como uma democracia em qualquer uma das acepções atribuídas ao termo.

Para um notável contraste com o Cazaquistão, podemos olhar para a Jamaica. O legislativo da Jamaica adotou uma constituição, aprovada pelo governo do Reino Unido, pouco antes de tornar-se independente, em 1962. Ao contrário do retumbante início da constituição do Cazaquistão, o documento jamaicano começa com numerosas definições legais, além de detalhes sobre a transição da colônia para o Estado independente. É somente no capítulo III – Direitos e Liberdades Fundamentais – que a constituição começa a falar de democracia. Naquele momento ela estipula:

A toda pessoa na Jamaica são garantidos os direitos fundamentais e as liberdades do indivíduo, isto é, toda pessoa tem direitos, a despeito de sua raça, lugar de origem, opiniões políticas, cor ou sexo, mas também deve se sujeitar ao respeito pelos direitos e liberdades dos outros e do interesse público, e a todos e a cada um são assegurados especificamente os direitos: a) à vida, à liberdade, à segurança pesso-

al, à manutenção de sua propriedade e à proteção da lei; b) à liberdade de consciência, de expressão e reunião e associação pacíficas; c) ao respeito à sua vida privada e familiar (*Constituição da Jamaica*, 2006).

As seções seguintes descrevem características que são familiares a muitos outros regimes democráticos: um parlamento poderoso, um ramo do executivo responsável pelo parlamento, eleições competitivas e um judiciário formalmente independente. Mesmo enquanto ainda era uma colônia britânica a Jamaica já era tida como um exemplo de uma democracia de pequena escala (SHELLER, 2000). A Jamaica ainda está excluída do conjunto das democracias parlamentares (assim como muitas outras antigas colônias britânicas) em virtude de ter o líder do executivo representado pela figura de um governador geral indicado pela coroa britânica e que opera como um representante dela. Ao menos no papel a Jamaica parece ser mais ou menos democrática.

A Freedom House novamente levanta algumas dúvidas. De fato, o relatório de 2005 sobre aquele país (baseado no desempenho durante o ano anterior) observou que "os cidadãos da Jamaica são capazes de mudar o seu governo democraticamente" (FREEDOM HOUSE JAMAICA, 2005). Isso deu à Jamaica um 2 (quase alto) em relação aos direitos políticos e um 3 (bastante alto) para as liberdades civis, o que fez com que o país fosse chamado de "livre". Mas o relatório relativizou esses índices, começando do seguinte modo as descrições dos registros do ano anterior:

A Jamaica continua a sofrer com crimes rampantes, com altos índices de desemprego e com a falta de investimento em desenvolvimento social em 2004. O fracasso do governo em estender o Estado de Direito à força de polícia foi evidenciado por um registro que abrange cinco anos e que mostra a incapacidade de processar qualquer oficial encarregado de mortes extrajudiciais, mesmo que lá exista uma das mais elevadas taxas mundiais de assassinatos cometidos por policiais. Enquanto isso, a litigiosa luta pela sucessão destruiu o principal partido de oposição do país (FREEDOM HOUSE JAMAICA, 2005).

O relatório segue com a descrição de fraude nos votos, da disseminação da violência contra a mulher, da perseguição de homossexuais por parte da polícia, de gangs com conexões políticas e da criminalidade provocada pelo fato de a Jamaica ser um importante ponto na rota da cocaína para os Estados Unidos (cf. tb. *Amnesty International*, 2001; *Human Rights Watch*, 2004). Os negócios na Jamaica sofrem com os abusos da máfia e com os crimes contra a propriedade. Uma pesquisa feita pelas Nações Unidas em 2002 em quatrocentas empresas jamaicanas descobriu que dois terços de todas elas relataram ter sido vítimas de pelo menos um crime contra a propriedade em 2001. As pequenas empresas sofrem ainda mais com as extorsões, roubos, fraudes, arromba-

mentos e incêndios criminosos do que as grandes empresas (WORLD BANK, 2004: 89-90). Se a Jamaica qualifica-se como uma democracia, ela certamente é considerada como uma bastante problemática.

Como *deveríamos* decidir se o Cazaquistão, a Jamaica ou qualquer outro país qualifica-se como uma democracia? Essa pergunta parece inocente, mas ela possui sérias consequências. O que está em questão aqui é a situação política dos regimes por todo o mundo, a qualidade de vida das pessoas que vivem nesses regimes e a explicação da democratização.

1) Situação política: Muito além da Freedom House, os detentores de poder de todo tipo precisam saber se eles estão lidando com democracias ou com outros tipos de regimes. Eles precisam saber por que dois séculos de experiência de política internacional ensinaram que as democracias se comportam de um modo diferente dos demais países. Eles mantêm ou quebram suas palavras de forma diversa, fazem guerra de outro jeito, respondem de modos distintos às intervenções externas, e assim por diante. Essas diferenças devem afetar e de fato afetam as relações internacionais: como as alianças são formadas, quem guerreia contra quem, que países recebem investimentos ou empréstimos estrangeiros, e assim por diante.

2) Qualidade de vida. A democracia é um bem em si mesmo, na medida em que em alguma extensão ela oferece à população de determinado regime o poder coletivo de determinar seu próprio destino. De modo geral, ela salva as pessoas comuns da tirania e da desordem que prevaleceram na maioria dos outros regimes. Além disso, em boa parte dos casos, ela oferece melhores condições de vida, ao menos no que se refere a questões como acesso à educação, saúde e proteção legal.

3) Explicação. A democratização ocorre somente sob certas condições sociais raras, mas possui profundos efeitos sobre a vida dos cidadãos. Como podemos identificar e explicar o desenvolvimento da democracia e seus impactos sobre a vida coletiva? Se as pessoas definem a democracia e a democratização de forma errônea, então elas irão prejudicar as relações internacionais, bagunçar as explicações e, portanto, reduzir as chances das pessoas de ter uma vida melhor.

O livro que você está começando a ler devota muito mais atenção ao terceiro problema do que aos dois primeiros. Embora conceda alguma atenção às relações internacionais e trate de passagem dos efeitos substantivos da democracia, ele se concentra sobre a descrição e a explicação: Como e por que se formam as democracias? Por que algumas vezes elas desaparecem? E, de forma mais geral, o que faz com que países inteiros passem por um processo de democratização ou desdemocratização? Abrangendo o mundo inteiro e boa parte da história da humanidade, este livro apresenta uma análise sistemática dos processos que gram regimes democráticos. Ele procura explicar a variação

e a mudança na extensão e no caráter da democracia no decorrer de grandes períodos da experiência humana. Ele pergunta que diferença a extensão e o caráter da democracia fazem na qualidade da vida pública. Ele leva a democracia a sério.

Definições de democracia

Para levar a democracia a sério precisamos saber do que estamos falando. Desenvolver uma definição precisa de democracia é particularmente importante quando se tenta – como é o caso aqui – descrever e explicar variações e mudanças na extensão e no caráter da democracia.

Os observadores da democracia e da democratização geralmente escolhem, implícita ou explicitamente, dentre quatro principais tipos de definições: constitucional, substantiva, procedimental e orientada pelo processo (ANDREWS & CHAPMAN, 1995; COLIER & LEVITSKY, 1997; HELD, 1996; INKELES, 1991; O'DONNELL, 1999; ORTEGA ORTIZ, 2001; SCHMITTER & KARL, 1991). Uma abordagem constitucional concentra-se sobre as leis que um regime sanciona no que se refere à atividade política. Portanto, podemos olhar ao longo da história e reconhecer diferenças entre oligarquias, monarquias, repúblicas, dentre muitos outros tipos, a partir de uma comparação dos arranjos legais. No caso das democracias, ainda é possível fazer uma distinção entre as monarquias constitucionais, sistemas presidenciais e arranjos parlamentares, sem mencionar outras diferenciações como estrutura federativa versus estrutura unitária. Para comparações históricas de larga escala, o critério constitucional possui muitas vantagens, especialmente a relativa visibilidade das formas constitucionais. No entanto, tal como demonstram os casos do Cazaquistão e da Jamaica, há grandes discrepâncias entre os princípios afirmados e as práticas cotidianas, o que faz com que as constituições sejam uma evidência enganosa.

Abordagens substantivas focam nas condições de vida e de política que um determinado regime promove: Esse regime promove o bem-estar do ser humano, a liberdade individual, segurança, equidade, igualdade social, deliberação pública e resolução pacífica dos conflitos? Em caso afirmativo, podemos estar inclinados a chamá-lo de democracia, a despeito daquilo que está escrito em sua constituição. Entretanto, há dois problemas que se seguem imediatamente a qualquer estratégia de definição desse tipo. Primeiro, como podemos estabelecer critérios de comparação entre esses princípios desejáveis? Se um dado regime é muito pobre, mas seus cidadãos gozam de grande igualdade, devemos considerá-lo mais democrático do que um outro que é muito mais próspero, mas mais desigual?

Segundo, focar nos possíveis resultados da política mina qualquer esforço de descobrir se alguns arranjos políticos – inclusive a democracia – promovem resultados substantivos mais desejáveis do que outros. E se quisermos

saber sob quais condições e como os regimes promovem o bem-estar humano, a liberdade individual, a segurança, a equidade, a igualdade social, a deliberação pública e a resolução pacífica dos conflitos? Mais adiante discutiremos com profundidade se o fato de um regime ser democrático afeta a qualidade da vida pública e privada.

Os que defendem *definições procedimentais* isolam um determinado conjunto de práticas governamentais para determinar se um regime qualifica-se como democrático. A maior parte dos observadores que adotam essa definição foca sua atenção sobre o processo eleitoral, indagou se eleições genuinamente competitivas envolvendo regularmente um amplo número de cidadãos produz mudança de pessoal e de políticas governamentais. Se as eleições permanecem um processo não competitivo e constituem uma ocasião para massacrar os oponentes do governo, como no caso do Cazaquistão, o analista procedimental as rejeita como evidência de democracia. Mas se elas realmente promovem mudanças governamentais significativas, elas indicam a presença procedimental da democracia. (Em princípio alguém poderia acrescentar ou substituir outros procedimentos de consulta tais como referendos, *recalls*, petições e até mesmo pesquisas de opinião, mas na prática o analista procedimental foca particularmente sobre as eleições.)

As avaliações da Freedom House incorporam alguns juízos substantivos sobre a extensão na qual determinados cidadãos de um país gozam de direitos políticos e liberdades civis. Mas quando se trata de avaliar se um país é uma "democracia eleitoral", a Freedom House busca verificar a presença de elementos procedimentais:

- 1) Um sistema político multipartidário competitivo.
- 2) Sufrágio universal para todos os cidadãos adultos (com exceção das restrições impostas pelo Estado aos cidadãos por transgressões criminais).
- 3) Eleições competitivas regulares que garantam o voto secreto, seguro e sem qualquer tipo de fraude maciça que torne os resultados não representativos da vontade pública.
- 4) Acesso público significativo dos principais partidos políticos ao eleitorado a partir dos meios de comunicação e mediante campanhas políticas abertas (PIANO & PUDDINGTON, 2004: 716).

De acordo com esses critérios, as eleições de 2004 no Cazaquistão não seriam qualificadas procedimentais como uma democracia eleitoral, mas a Jamaica, a despeito dos documentados desrespeitos às liberdades democráticas, poderia receber o título. Portanto, aqui reside o problema das definições procedimentais de democracia, democratização e desdemocratização: a despeito de sua grande conveniência, elas operam com uma concepção demasiado estreita do processo político.

As *abordagens voltadas para o processo* diferem significativamente dos enfoques constitucional, substantivo e procedimental. Elas identificam um conjunto mínimo de processos que precisam estar continuamente presentes para que uma situação possa ser considerada democrática. Em um argumento clássico, Robert Dahl estipulou cinco critérios relativos ao processo que caracterizariam uma democracia. Falando inicialmente sobre como eles poderiam operar em uma associação voluntária, ele propõe:

Participação efetiva. Antes de uma política ser adotada pela associação, todos os membros precisam ter oportunidades iguais e efetivas para tornar conhecidas para os outros suas visões sobre como deveria ser tal política.

Igualdade de voto. Quando chega o momento de decidir qual política deve ser feita, todo membro deve ter uma oportunidade igual e efetiva de votar, e todos os votos devem ser contabilizados como iguais.

Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as alternativas de políticas mais relevantes e suas prováveis consequências.

Controle da agenda. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva de decidir como e, se eles escolherem, quais assuntos devem ser colocados na agenda. Portanto, o processo democrático exigido pelos três critérios precedentes nunca é fechado. As políticas da associação sempre são sujeitas a mudanças por parte de seus membros, se eles assim escolherem.

Inclusão dos adultos. Todos os adultos que são residentes permanentes, ou ao menos a maioria, devem ter os plenos direitos dos cidadãos que estão implicados nos quatro critérios anteriores. Antes do século XX esse critério era inaceitável pela maior parte dos defensores da democracia (DAHL, 1998: 37-38).

O último critério – a inclusão dos adultos – ironicamente exclui muitos casos que os filósofos políticos regularmente consideraram como grandes modelos históricos de democracia: as cidades gregas e romanas, os povoados vikings, as assembleias de cidades e algumas cidades-estado. Todos eles construíram as deliberações políticas mediante exclusões massivas, especialmente de mulheres, escravos e pobres. A inclusão de todos (ou quase todos) os adultos basicamente restringe a democracia política aos últimos séculos.

Note-se o quanto os critérios de Dahl diferem daqueles propostos pelos modelos constitucional, substantivo e procedimental. Ainda que aqueles que já frequentaram aquelas infundáveis reuniões das associações voluntárias possam facilmente imaginar os estatutos de tais associações, o próprio Dahl não especifica nenhuma forma ou arranjo constitucional. Ele evita cuidadosamente indicar pré-requisitos ou consequências sociais em sua definição; até mesmo o

critério de “entendimento esclarecido” refere-se apenas à experiência no interior da organização, e não a pré-requisitos ou consequências. Finalmente, seus critérios incluem o procedimento da contabilização igual de votos iguais, mas a lista como um todo indica como a associação funciona, e não quais técnicas ela adota para realizar seus objetivos. Ela descreve um conjunto interligado de processos políticos.

Quando Dahl passa das associações locais para os regimes nacionais, ele interrompe suas ideias relativas ao processo e começa a falar de instituições. Para Dahl, instituições consistem em práticas que perduram. O tipo de regime a que Dahl chama de “democracia poliárquica” implica seis instituições características: oficiais eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação alternativas; autonomia associativa; cidadania inclusiva (DAHL, 1998: 85; 2005: 188-189). Novamente o procedimento de votação aparece na lista. Mas, tomados em conjunto, os critérios de democracia poliárquica descrevem um processo em curso, uma série de interações regularizadas entre cidadãos e oficiais. Isso vai muito além dos critérios procedimentais comuns.

Mesmo assim, há um problema. Basicamente, Dahl oferece-nos uma lista estática à qual apenas se deve indicar “sim” ou “não”: se um regime oferece todas as seis instituições, ele é considerado uma democracia. Se algumas delas não está presente, ou se algumas não estão operando devidamente, o regime não é considerado uma democracia. Para uma contabilização anual de quais regimes são ou não são democracias, essa abordagem funciona, mesmo que alguns críticos possam questionar se as eleições em países como a Jamaica são livres e justas. Entretanto, suponhamos que queiramos usar esses critérios de forma mais ambiciosa. Não queremos apenas verificar a existência de democracia em um momento temporal específico. Em vez disso, queremos fazer coisas mais complexas: primeiro, comparar regimes para verificar o quão democráticos eles são; segundo, acompanhar regimes individuais ao longo do tempo, observando quando e como eles se tornam mais ou menos democráticos.

Assim como a Freedom House classifica os direitos políticos e as liberdades civis, podemos perfeitamente perguntar se os diferentes níveis de classificação podem ser correlacionados a classificações de outros fatores, tais como a riqueza nacional, o tamanho da população, o quão recentemente ele se tornou independente ou mesmo sua localização geográfica. Se queremos ter informações sobre as causas e os efeitos da democratização ou desdemocratização, não temos outra escolha senão reconhecê-los como processos contínuos, e não apenas como simples passos em um caminho que leva numa ou noutra direção. Em suma, para propósitos comparativos e explicativos, não podemos ficar apenas com uma checklist de variáveis cruciais.

A maior parte das instituições que operam como padrões de democracia, segundo Dahl – oficiais eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de

expressão; fontes alternativas de informação; autonomia associativa e cidadania inclusiva –, não se prestam muito facilmente à comparação e à explicação. Podemos, é claro, perguntar o quão livres, justas e frequentes são as eleições, e assim por diante. Mas quanto mais fizermos isso, mais perceberemos dois inconvenientes dos critérios de Dahl quando se está diante desse tipo de tarefa:

1) Juntos, eles descrevem um conjunto mínimo de instituições democráticas, e não uma série de variáveis contínuas; eles não ajudam muito se o que queremos saber é se o Canadá é mais democrático do que os Estados Unidos, ou se os Estados Unidos se tornaram menos democráticos no último ano;

2) Cada um deles opera dentro de limites significativos, além dos quais alguns deles podem conflitar com os outros; democracias em funcionamento frequentemente precisam adjudicar profundos conflitos, por exemplo, entre liberdade de expressão e autonomia associativa. Uma democracia deve coibir organizações que defendem os direitos dos animais porque elas defendem ataques a associações que fazem exposições de animais ou defendem que animais sejam usados em experimentos?

Além disso, a autonomia de poderosas associações elitistas, racistas, sexistas ou que fomentam o ódio minam regularmente o caráter inclusivo da cidadania. Uma democracia deve permitir grupos de pressão que têm grande aporte financeiro fazer lobby por leis anti-imigrantes no legislativo? Para poder aprofundar a tarefa de comparação e de explicação teremos que melhorar os critérios de Dahl, ao mesmo tempo nos mantendo fiéis ao que caracteriza seu espírito enquanto uma definição orientada pelo processo.

Elementos de democracia, democratização e desdemocratização

Como podemos avançar? Antes de identificar os critérios de democracia, democratização e desdemocratização orientados pelo processo, vamos esclarecer o que temos que explicar. Para tanto, será útil simplificar radicalmente a questão. Mais à frente podemos retornar às complicações que são ignoradas nessa primeira formulação do problema. Vamos adotar três ideias simples.

Primeiro, começamos com um Estado, uma organização que controla a maior concentração dos meios coercitivos no interior de um território substancial, que em algumas questões possui prioridade em relação a todas as demais organizações que operam no mesmo território, e cuja prioridade é reconhecida por outras organizações, incluindo outros estados, fora de seu território. Assim é possível começar a ver as complicações: Como tratar de sistemas federativos, de guerras civis, de enclaves dominados por um governante militar, e de facções rivais no interior de um Estado? Por ora, contudo, podemos colocar o problema da democracia de forma mais clara, assumindo a ideia de um Estado único e razoavelmente unificado.

Segundo, reunimos todos aqueles que vivem sob a jurisdição do Estado em uma categoria abrangente: os cidadãos. Novamente, algumas complicações imediatamente vêm à mente: E como considerar os turistas, as corporações transnacionais, os que fazem parte da economia informal e os expatriados? Logo mais eu irei destacar que a maior parte dos regimes históricos falhou em ter uma plena cidadania, e isso é algo que desempenha um papel central em uma democracia. Mas, para começar, chamar de cidadãos daquele Estado a todos os que vivem sob a sua jurisdição irá clarificar o que queremos explicar. A democracia então passa a ser vista como uma certa classe de relações entre estados e cidadãos, e a democratização e a desdemocratização consistirão em mudanças naqueles tipos de relações.

Os princípios de Dahl já implicam esse passo; até mesmo a autonomia associativa, por exemplo, depende de o Estado garantir o direito de existência dessas associações, mais do que simplesmente a presença absoluta de muitas associações. Por ora, vamos chamar o conjunto de relações entre estados e cidadãos de regimes, já adiantando que mais tarde iremos tornar essa ideia mais complicada mediante a introdução das relações entre os principais atores políticos (partidos, corporações, sindicatos, grupos étnicos organizados, redes de patrões e clientes, militares, dentre outros).

Por enquanto é importante notar que o segundo passo rompe duramente com uma noção bastante comum (e, num primeiro olhar, bastante atraente). Com isso se rejeita a ideia bastante difundida de que se ao menos pudessem chegar a um acordo acerca do modo como querem que o regime funcione, os detentores do poder escolheriam a democracia como a alternativa mais atraente – ou menos desagradável – dentre os arranjos políticos existentes. Segundo essa visão, trabalhadores, camponeses, minorias e outros cidadãos poderiam causar tantos problemas, que é menos custoso para as elites fazer algumas concessões às demandas de representação e inclusão do que exercer uma repressão contínua, de modo que a cidadania em sentido amplo desempenharia um papel bastante marginal do formato real das políticas democráticas. É essa visão subjacente à política de exportação da democracia feita pelos Estados Unidos ou pela União Europeia, ao fazer acordos com líderes nacionais – ou até mesmo coagindo líderes a adotar instituições democráticas. As explicações da democratização (e também da desdemocratização) realizadas neste livro afirmam o contrário disso, na medida em que são centradas sobre a luta entre Estado e cidadãos. Até mesmo uma conquista militar como as alianças ocidentais no Japão e na Alemanha após a Segunda Guerra tiveram que negociar extensivamente com os cidadãos para poder criar um novo regime democrático onde antes o poder era exercido de forma autoritária.

Terceiro, vamos reduzir nosso escopo em relação aos processos políticos públicos, não incluindo todas as transações, pessoais ou impessoais, entre estados e cidadãos, mas considerando apenas que visivelmente mobilizam o poder e a ação do Estado. Os processos políticos públicos incluem eleições, cadastro

de eleitores, atividade legislativa, patenteamento, cobrança de impostos, alistamento militar, concessão de aposentadorias e muitas outras operações nas quais o Estado participa. Também incluem contenções coletivas na forma de golpes de Estado, revoluções, movimentos sociais e guerras civis. Entretanto, excluem a maior parte das interações pessoais entre cidadãos, entre oficiais do Estado ou entre oficiais do Estado e cidadãos.

Alguns dos processos políticos públicos consistem em consultar os cidadãos sobre suas opiniões, necessidades e demandas. Essas consultas abrangem quaisquer meios pelos quais os cidadãos podem manifestar suas preferências coletivas relacionadas aos membros e políticas do Estado. Em regimes relativamente democráticos, eleições competitivas certamente dão voz aos cidadãos, mas isso também é feito por lobby, petições, referendos, movimentos sociais e pesquisas de opinião. Nesse caso as complicações omitidas são bastante óbvias: subornos, relações de clientela, favores aos eleitores e correligionários, nepotismo e fenômenos similares que dissolvem as barreiras entre política pública e privada. Mais do que isso, logo descobriremos que não podemos explicar os processos políticos públicos focando apenas nas interações entre cidadãos e Estado, mas temos também que examinar coalizões, rivalidades e confrontações entre os principais atores políticos que não fazem parte do Estado. Mais adiante vou insistir que formas de poder não estatais afetam fortemente a possibilidade de democratização. Novamente, poderemos dar atenção às complicações depois que tivermos o problema sob controle. No momento vamos apenas examinar as interações entre estados e cidadãos para buscar sinais de democracia, democratização e desdemocratização.

O que devemos procurar nessas interações? Há uma outra simplificação que pode nos guiar. Para julgar o grau de democracia, estabelecemos a extensão na qual o Estado se comporta em conformidade com as demandas expressas por seus cidadãos. Para mensurar a democratização e a desdemocratização, verificamos em que extensão essa conformidade está aumentando ou diminuindo. Ao fazer isso deixamos de lado importantes alternativas existentes na teoria democrática. Não perguntamos se um Estado está ou não melhorando o bem-estar de seus cidadãos, se ele se comporta de acordo com suas próprias leis ou mesmo se as pessoas comuns controlam as alavancas do poder político. (Depois, certamente podemos perguntar se a democratização assim entendida melhora o bem-estar da população, se promove um Estado de Direito ou se depende do aumento do poder direto dos cidadãos.)

Julgar a conformidade do comportamento de um Estado em relação às demandas expressas de seus cidadãos necessariamente envolve quatro outros juízos: qual a extensão da manifestação desses conjuntos de demandas; o quanto equitativamente diferentes grupos de cidadãos experienciam a tradução de suas demandas em ação do Estado; em que extensão a própria extensão das demandas recebe a proteção política do Estado; e o quanto o processo de tradução envolve ambos os lados, os cidadãos e o Estado. Vamos chamar a esses

elementos de amplitude, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante das consultas.

Nessa perspectiva simplificada, um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante. Então, obviamente, a desdemocratização significa um movimento real no sentido de uma consulta mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante. Em relação à Alemanha, podemos afirmar razoavelmente que a formação da República de Weimar no Império Alemão ruíu após a Primeira Guerra, com a introdução de medidas de democratização, ao passo que a ascensão de Hitler ao poder em 1933 fez com que o país fosse brutalmente arrastado para trás, em um processo de desdemocratização. No Japão podemos considerar que a construção de um Estado militarizado durante a década de 1930 foi um período de desdemocratização, enquanto o período de conquista, ocupação e reconstrução por parte dos Aliados como sendo o começo da democratização.

Os termos amplitude, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante identificam quatro dimensões parcialmente independentes de variações entre os regimes. A seguir apresento descrições sumárias das quatro dimensões:

1) **Amplitude.** Contempla desde um pequeno segmento da população gozando de extensos direitos, enquanto outros são largamente excluídos dos processos políticos, até a ampla inclusão política de pessoas sob a jurisdição do Estado (em um extremo, todo habitante do país possui uma relação específica com o Estado, mas apenas alguns deles possuem plenos direitos de cidadania; no outro, todos os cidadãos adultos pertencem à mesma categoria homogênea de cidadania).

2) **Igualdade.** Varia desde uma grande desigualdade entre os cidadãos e dentro das categorias de cidadãos até uma extensiva igualdade em ambos os casos (em um extremo, categorias étnicas são enquadradas em uma ordem hierarquizada bem-definida, com direitos e obrigações muito desiguais; em outro, a etnia não tem qualquer conexão relevante com obrigações ou direitos políticos, e a ampla igualdade dos direitos prevalece entre os cidadãos nativos ou naturalizados).

Juntos, altos níveis de amplitude e de igualdade compreendem os aspectos cruciais da cidadania: em vez de um mosaico de relações variáveis com o Estado que dependem do pertencimento a grupos particulares, todos os cidadãos são enquadrados em um número definido de categorias – no limite, em uma só – cujos membros mantêm direitos e obrigações similares em suas interações com o Estado. Por si mesmos, os critérios de amplitude e de igualdade não constituem uma democracia. Regimes autoritários frequentemente impuseram formas não democráticas de cidadania, impostas de cima para baixo. Mas na

companhia da proteção e da consulta mutuamente vinculante, amplitude e igualdade qualificam-se como componentes essenciais da democracia.

3) **Proteção.** Varia de pouca até muita proteção contra a ação arbitrária do Estado (em um extremo, os agentes do Estado usam constantemente seu poder para punir inimigos pessoais e para premiar seus amigos; em outro, todos os cidadãos gozam de um processo público e correto).

4) **Caráter mutuamente vinculante.** Varia desde uma vinculação inexistente e/ou extremamente assimétrica até uma vinculação mútua (em um extremo, os requerentes dos benefícios do Estado precisam subornar, persuadir, ameaçar ou usar a influência de terceiros para conseguir alguma coisa; no outro, os agentes do Estado têm obrigações claras e instituídas de conceder os benefícios devidos a cada categoria de beneficiário).

Uma movimentação real de um regime na direção dos polos mais elevados das quatro dimensões qualifica-se como democratização. Uma movimentação real na direção dos polos mais baixos qualifica-se como desdemocratização. Quando a Freedom House coloca setas decrescentes ao lado das taxas de direitos políticos e liberdades civis em 2004, estava demonstrando que a Jamaica corre o risco de entrar em um processo de desdemocratização. Nos termos das nossas quatro dimensões, isso chamou especial atenção para a ampliação da desigualdade e diminuição da proteção na Jamaica.

Em discussões posteriores, algumas vezes focaremos separadamente sobre a amplitude, igualdade, proteção e consulta mutuamente vinculante. Por exemplo, as análises sobre a cidadania naturalmente focarão mais sobre a amplitude e a igualdade. Na maior parte do tempo, no entanto, vamos considerar a posição média das quatro dimensões como indicadores de uma única variável: o grau de democracia. Do mesmo modo, trataremos a democratização como a média de um movimento crescente nas quatro dimensões, enquanto a desdemocratização é um movimento médio decrescente. Essa estratégia simplifica muito a análise. Ela se beneficia do fato de que o ponto alcançado em uma dimensão geralmente possui uma correlação com os pontos em outra dimensão; geralmente os regimes que oferecem extensiva proteção também possuem categorias mais abrangentes de cidadania, em vez de tratar de modo diferente cada pessoa ou cada pequeno grupo de cidadãos.

Capacidade do Estado e variações no regime

Até o momento eu omiti propositadamente uma importante característica dos regimes: a capacidade de o Estado implementar as suas decisões políticas. Nenhuma democracia pode funcionar se o Estado não possui capacidade de supervisionar o processo de decisão democrática e de pôr em prática os seus resultados. Isso fica mais óbvio no caso da proteção. Um Estado fraco pode proclamar o princípio da proteção dos cidadãos das arbitrariedades dos agentes do Estado, mas não tem muito o que fazer quando essas arbitrariedades

ocorrem. Já os estados muito poderosos correm o risco inverso: de que as decisões tomadas pelos agentes do Estado ganhem peso suficiente para sobrepor-se às consultas mutuamente vinculantes entre o governo e os cidadãos.

A questão sobre a capacidade do Estado já entrou em nossa discussão indiretamente. Alguns dos direitos políticos e das liberdades civis apresentados pela Freedom House, por exemplo, não teriam qualquer significado se o Estado não lhes conferisse efetividade. Observe o seguinte:

DP # 3: Há leis eleitorais justas, oportunidades iguais de campanha, pleito justo e contabilização correta dos votos?

DP # 4: Os eleitores são capazes de investir seus representantes livremente eleitos com poder real?

LC # 5: O Estado de Direito prevalece em questões civis e criminais? A população recebe um tratamento igualitário perante a lei? A polícia está sob um controle civil direto?

LC # 10: Os direitos à propriedade são assegurados? Os cidadãos têm direito de estabelecer negócios privados? Os negócios privados constituem uma atividade sem influência dos oficiais do governo, das forças de segurança ou do crime organizado? (KARANTNYCKY, 2000: 583-585).

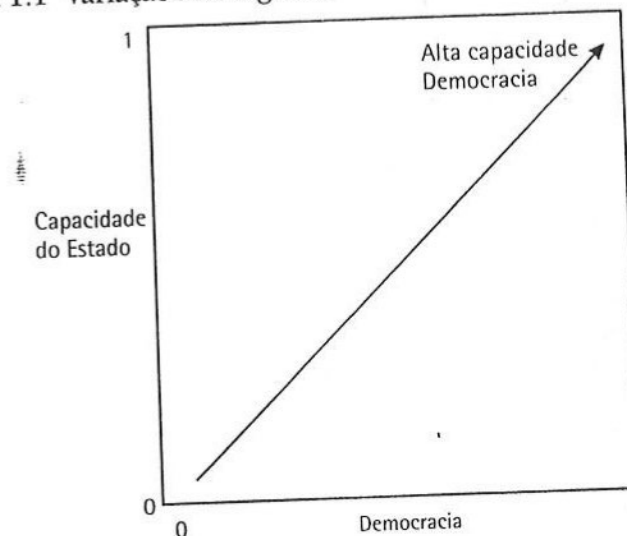
Aqui nós vemos os avaliadores da Freedom House tentando encontrar um meio-termo entre muito pouca e demasiada capacidade do Estado, baseando-se no pressuposto implícito de que ambos comprometem as liberdades civis e os direitos políticos. Esse pressuposto generaliza o fato de que tanto uma capacidade do Estado extremamente alta quanto uma capacidade extremamente baixa inibem a democracia.

Capacidade do Estado significa a extensão na qual as intervenções dos agentes do Estado em recursos, atividades e interconexões pessoais não estatais existentes alteram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre aquelas distribuições. (A redistribuição de riqueza dirigida pelo Estado, por exemplo, envolve quase inevitavelmente não apenas uma redistribuição de recursos entre a população, mas também uma mudança na conexão entre distribuição geográfica da riqueza e da população.) Em um regime com alta capacidade, no que se refere a esse critério, sempre que os agentes do Estado agem, suas ações afetam de forma significativa os recursos dos cidadãos, suas atividades e suas conexões interpessoais. Em um Estado com baixa capacidade, os agentes do Estado exercem uma influência muito menor, não importa o quanto tentem mudar as coisas.

Nós já demos uma olhada na variabilidade da capacidade do Estado nos casos do Cazaquistão e da Jamaica. No Cazaquistão, assim como nos outros países da União Soviética, a capacidade do Estado diminui muito durante os conflitos de 1986 a 1991. Mas logo após a independência do Cazaquistão (1991), Nazarbayev começou uma campanha visando expandir o poder do Estado e

o poder de seu pessoal dentro do Estado. Empresas não estatais, a imprensa independente e as associações privadas logo sentiram o peso de um Estado intervencionista com demandas crescentes. A Jamaica moveu-se na direção oposta. Os observadores dos direitos humanos manifestaram abertamente a preocupação de que a Jamaica teria perdido controle sobre sua polícia, sem mencionar as gangues armadas e os traficantes de drogas.

Figura 1.1 Variação nos regimes



Nenhum dos casos atinge o ponto extremo. No polo da alta capacidade, o Cazaquistão de Nazarbayev não se compara com a capacidade de mobilizar recursos, atividades e conexões interpessoais como aquela que hoje possui o Estado Chinês. No polo da baixa capacidade, a destrozada Somália faz o Estado Jamaicano parecer um gigante.

Começamos a perceber o valor de distinguir capacidade e democracia antes de relacionar analiticamente esses dois termos. Claramente, a capacidade pode oscilar de extremamente elevada a extremamente baixa independentemente do quanto democrático é um regime, e a democracia pode aparecer em regimes com diferentes níveis de capacidade do Estado. A figura 1.1 esquematiza o campo de variação. Ela identifica algumas zonas diferentes de processos políticos públicos, marcados por combinações variadas de capacidade e democracia.

No eixo vertical, a capacidade do Estado varia de 0 (mínimo) a 1 (máximo). Embora possamos pensar a capacidade em termos absolutos, para propósitos comparativos é mais útil fazer uma escala da história de todos os estados que realmente existiram em uma determinada época. No período que começa em 1900,

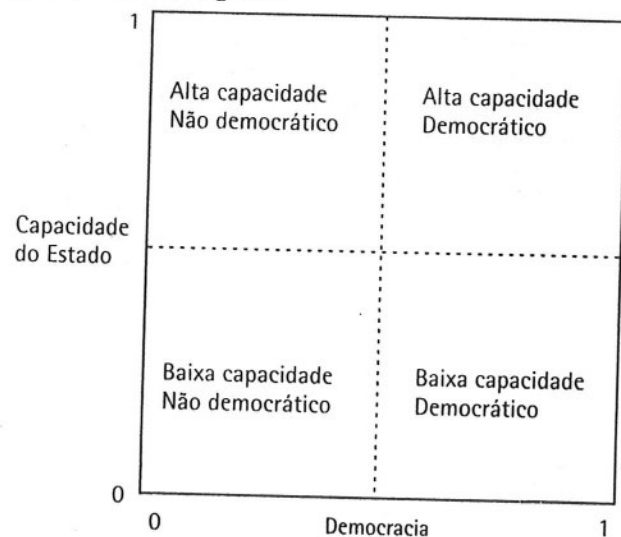
por exemplo, essa dimensão pode oscilar desde a Somália ou o Congo-Kinshasa em 2006 (mínimo) até a colossal Alemanha nazista à véspera da Segunda Guerra (máximo). No eixo horizontal encontramos o *ranking* mais familiar que varia de um mínimo de democracia, no ponto 0 (um posto ao qual poderia ser candidato o governo autoritário de Stalin, na Rússia), até o máximo de democracia, no ponto 1 (ponto ao qual a Noruega certamente poderia concorrer).

Para diversos propósitos, outra simplificação radical ajudará em nossa tentativa de descrever e explicar as variações nos regimes. A figura 1.2 identifica quatro tipos puros de regimes implicados em nosso mapa geral dos regimes. Ela reduz o espaço a quatro tipos de regime: não democráticos com baixa capacidade, não democráticos com alta capacidade, democráticos com alta capacidade e democráticos com baixa capacidade.

- Não democráticos com alta capacidade: Cazaquistão, Irã.
- Não democráticos com baixa capacidade: Somália, Congo-Kinshasa.
- Democráticos com alta capacidade: Noruega, Japão.
- Democráticos com baixa capacidade: Jamaica, Bélgica.

No decorrer da história humana os regimes se distribuíram de forma bastante desigual entre esses tipos. A maior parte dos regimes históricos se enquadra no setor não democrático com baixa capacidade. No entanto, a maior parte dos maiores e mais poderosos regimes se enquadra no setor não democrático com alta capacidade. Regimes democráticos com alta capacidade foram raros, e em sua maioria são mais recentes. Os regimes democráticos com baixa capacidade são poucos e isolados.

Figura 1.2 Tipos puros de regimes



Portanto, na longa jornada da história humana a vasta maioria dos regimes tem sido não democrática; regimes democráticos são raros, contingentes e criações recentes. É verdade que houve a formação de democracias parciais de forma intermitente, em uma escala local, como, por exemplo, nas cidades governadas por conselhos que incorporavam a maioria dos chefes de família. Na escala de uma cidade-estado, de grupo de guerreiros ou de uma federação regional, as formas de governo variaram da hegemonia dinástica à oligarquia, com uma cidadania estreita e desigual, ou até mesmo inexistente; pouca ou nenhuma forma de consulta vinculante; e proteção bastante incerta da arbitrariedade da ação governamental.

Antes do século XIX grandes estados e impérios geralmente eram administrados por meio de um governo indireto: sistemas nos quais o poder central recebia os tributos, a cooperação e as garantias de lealdade por parte da população que era sujeita aos detentores de poder regionais, que gozavam de grande autonomia dentro de seus domínios. Mesmo na França supostamente absolutista, por exemplo, os grandes nobres começaram a perder seu poder somente no final do século XVII, quando Luís XIV empreendeu um esforço bem-sustentado (e em última instância bem-sucedido) de substituí-los por administradores regionais indicados por ele, e que podiam ser facilmente destituídos. Antes disso os grandes lordes administravam seus territórios como se fossem príncipes, e muitas vezes lançavam as armas contra a própria coroa francesa.

Vistos a partir de sua base, tais sistemas frequentemente impunham a tirania sobre as pessoas comuns. Vistos a partir de cima, no entanto, faltava-lhes capacidade; os intermediários forneciam soldados, bens e dinheiro aos governantes, mas seus privilégios autônomos também impunham limites à capacidade do soberano de governar ou de transformar o mundo que estava dentro de sua presumida jurisdição.

Foi somente o século XIX que difundiu a adoção da administração direta: a criação de estruturas que expandiram de forma contínua a comunicação e o controle governamental sobre as instituições centrais até as localidades menores, ou até mesmo sobre os habitantes. A criação da administração direta geralmente incluía medidas como cobrança de impostos segundo critérios uniformes, serviços postais de larga escala, serviços civis profissionais e convocação militar nacional. Mesmo nesse contexto, a administração direta podia variar desde as hierarquias unitárias da monarquia centralizada até a segmentação do federalismo. Em uma larga escala, a administração direta tornou possível a cidadania mais substancial e, portanto, a própria democracia. Possível, mas não provável, nem muito menos inevitável: os instrumentos de administração direta serviram a muitas oligarquias, algumas autocracias, a um certo número de governos controlados por um partido ou pelo exército, e a algumas tiranias fascistas. Mesmo na era da administração direta a maioria dos regimes permaneceu distante da democracia.

O posicionamento em um ou outro dos quatro quadrantes faz uma grande diferença no caráter dos processos políticos públicos de um regime (TILLY, 2006). Mesmo que sejam melhor elaboradas mais à frente, apresentamos aqui algumas descrições preliminares dos tipos de processos políticos públicos que prevalecem em cada quadrante:

Não democráticos com alta capacidade. Pouca voz do público, a não ser quando incitada pelo Estado; envolvimento extensivo das forças de segurança do Estado em qualquer processo político público; mudança de regime em função de uma luta a partir de cima, ou de uma rebelião das massas, na base.

Não democráticas com baixa capacidade. Senhores de guerra, blocos étnicos e mobilização religiosa; lutas violentas frequentes, inclusive guerras civis; múltiplos atores políticos, inclusive criminosos, utilizam força letal.

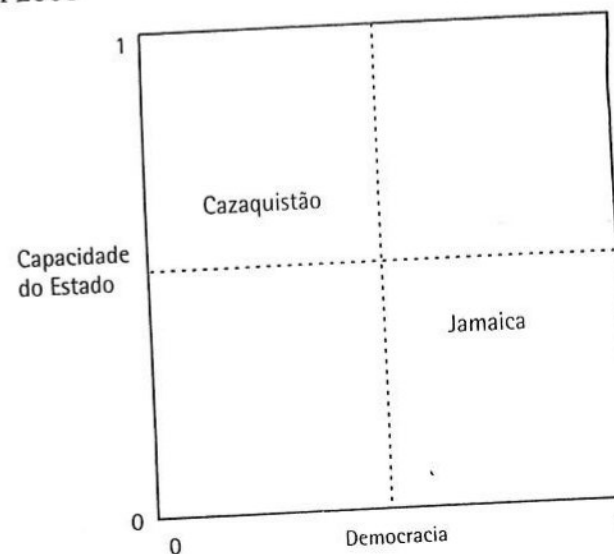
Democráticos com alta capacidade. Mobilizações frequentes de movimentos sociais, de grupos de interesse e de partidos políticos; consultas formais (incluindo eleições competitivas) como os pontos altos da atividade política; amplo monitoramento dos processos políticos públicos, combinado com níveis relativamente baixos de violência política.

Democráticos com baixa capacidade. Assim como nos regimes democráticos com alta capacidade, mobilizações frequentes de movimentos sociais, de grupos de interesse e de partidos políticos, mais as consultas formais (incluindo as eleições competitivas) como os pontos altos da atividade política, mas um menor monitoramento efetivo dos processos políticos públicos e um maior envolvimento de atores semilegais ou ilegais na realização dessas políticas, e níveis substancialmente mais elevados de violência letal nesse campo.

É claro que essas são descrições "da média". Dentro do quadrante dos regimes não democráticos com alta capacidade, por exemplo, encontramos alguns regimes nos quais o monitoramento e a intervenção do Estado se estende sobre o território e a população como um todo; o Irã se enquadra nessa descrição. Mas também vemos outros nos quais o Estado tem um controle sobre o território central muito próximo ao do Irã, mas possuem um fraco controle sobre as fronteiras ou sobre as regiões de difícil acesso; o Marrocos pertence a esse subconjunto de regimes, com seu governo autoritário em seu território central, mas com uma longa guerra civil pela independência protagonizada pela Frente Polisário, no antigo Saara espanhol.

Então, onde se situam nessa distribuição espacial dos regimes os dois casos que estamos tomando como testes, isto é, o Cazaquistão e a Jamaica? Durante o período em que existiu a União Soviética, o Cazaquistão diminuiu a sua capacidade, e avançou um pouco na direção da democracia. Já na época em que Nazarbayev consolidou o poder de sua família, no final da década de 1990, o

Figura 1.3 Disposição do regime no Cazaquistão e na Jamaica em 2006



Cazaquistão tornou-se um regime com alta capacidade, mas com baixo índice de democracia. A Jamaica passou por mais flutuações desde sua independência, em 1962, mas o Estado nunca adquiriu uma capacidade substantiva, e o regime como um todo nunca atingiu plenamente os índices de uma democracia. Quando consideramos o passado recente, podemos colocar a Jamaica no quadrante exatamente oposto ao do Cazaquistão: uma capacidade do Estado que varia de baixa a média, combinada com uma democracia precária. A figura 1.3 coloca o Cazaquistão e a Jamaica no diagrama dos quatro tipos puros de regimes.

A colocação desses dois regimes no quadro em um único período de tempo é apenas o ponto de partida de nosso trabalho. Ainda assim, em virtude de seu passado recente, o Cazaquistão e a Jamaica nos permitem identificar os tipos de questão que surgem no decorrer deste livro:

- Considerando que no antigo território agora ocupado pelo Cazaquistão antes da formação e consolidação do Império Russo, no século XIX, havia hordas de nômades em competição, e não um Estado centralizado, perguntamos, por quais vias e de que modo surgiu o atual regime, de caráter não democrático e com alta capacidade?
- Sob quais condições e como o Cazaquistão conseguiu 1) deixar o quadrante dos regimes não democráticos de baixa capacidade, como o fizeram

muitos de seus vizinhos da Ásia Central, e 2) mover-se firmemente na direção do terreno democrático?

- Como a colônia democrática modelo, a Jamaica, que seguia os padrões de processos políticos públicos de Westminster que prevaleciam antes de sua independência, tornou-se uma democracia soberana problemática, tal como é hoje?

- O que seria necessário para que a Jamaica ficasse completamente de fora do *ranking* dos regimes considerados democráticos, abandonar a política dos movimentos sociais e, portanto, tornar-se mais vulnerável aos guerrilheiros, aos blocos étnicos, às mobilizações religiosas e às frequentes e violentas lutas que incluem guerras civis, e ainda ao uso da força letal por múltiplos atores, inclusive criminosos?

- E, pelo contrário, o que seria preciso para que a Jamaica se tornasse uma democracia com grande capacidade, com movimentos sociais frequentes, com atividades de grupos de interesse, com mobilizações de partidos políticos, com consultas formais (inclusive eleições competitivas) como pontos altos da atividade política e com um amplo e bem-difundido monitoramento dos processos políticos públicos, combinado com níveis relativamente baixos de violência política?

Imagine o que significa fazer perguntas desse tipo não apenas sobre o Cazaquistão e sobre a Jamaica, mas sobre qualquer regime que lhe interessar, em qualquer lugar e em qualquer momento histórico. A ideia aqui é construir uma explicação geral para a mudança e a variação nos regimes, de modo a descrever os caminhos que os levaram na direção da democracia ou num sentido contrário a ela.

Quando eu me refiro a uma "explicação geral", é preciso que se tenha claro o que eu quero e o que eu não quero dizer com isso. Eu espero poder identificar um conjunto de explicações para a democratização e para a desdemocratização que se aplique ao Cazaquistão, à Jamaica e a uma ampla gama de outros regimes, passados e presentes. Contudo, eu não proponho estabelecer uma lei geral, uma trajetória única ou um único conjunto necessário e suficiente de condições para a democratização e para seu reverso.

Como uma alternativa, eu afirmo que a democratização e a desdemocratização dependem de alguns mecanismos causais recorrentes que se combinam em um pequeno número de processos necessários. Por *mecanismos* eu entendo eventos que produzem os mesmos efeitos imediatos sobre um vasto conjunto de circunstâncias. Na medida em que nos movemos na direção de casos mais concretos de democratização, encontramos frequentemente, por exemplo, o mecanismo de formação de coalizão: a criação de uma nova forma de coordenação entre atores políticos previamente autônomos. Uma nova coalizão não produz democratização por si só, mas frequentemente contribui para uma mu-

dança na direção da democratização, na medida em que conecta atores políticos que têm interesses em resultados democráticos e que até aquele ponto não coordenaram seus esforços.

Por *processo* eu entendo combinações e sequências de mecanismos que produzem algum resultado específico. A democratização e a desdemocratização são em si mesmos processos bastante amplos, mas em seu interior iremos distinguir com frequência alguns processos menores, tais como uma mudança na escala no sentido ascendente, que contempla o nível de coordenação entre diferentes setores ou atores (TARROW & McADAM, 2005).

Além dos processos principais de democratização e desdemocratização, este livro também olha com atenção para os processos mediante os quais a capacidade do Estado aumenta ou diminui, generalizando o processo pelo qual o Cazaquistão se recuperou de seu enfraquecimento durante a desintegração da União Soviética, bem como o processo oposto no qual o Estado Jamaicano perdeu o controle sobre as muitas atividades que acontecem em seu território após a independência. Isso mostra como a democratização e a desdemocratização interagem com as alterações na capacidade do Estado. Depois de apresentar mais algumas considerações preliminares, o livro organiza as principais explicações para a democratização e a desdemocratização em torno de três grupos centrais de mudanças:

- 1) Aumento ou diminuição da integração entre redes de confiança interpessoais (por exemplo, parentesco, pertencimento religioso e relações de mercado) e processos políticos públicos.

- 2) Aumento ou diminuição no insulamento dos processos políticos públicos em relação às principais desigualdades categóricas (por exemplo, as de gênero, raça, etnia, religião, classe, castas) em torno das quais os cidadãos organizam suas vidas cotidianas.

- 3) Aumento ou diminuição na autonomia em relação aos processos políticos públicos por parte dos principais centros de poder (especialmente aqueles que se valem de meios coercitivos significativos), tais como as milícias, as redes de clientelismo, o exército, e as instituições religiosas.

O argumento que se segue é o de que os principais processos na promoção da democracia, em todos os períodos, consistem na crescente integração das redes de confiança aos processos políticos públicos, no crescente insulamento dos processos políticos públicos em relação às desigualdades categóricas e na autonomia decrescente dos principais centros de poder em relação aos processos políticos públicos.

Mas explicações mais detalhadas serão apresentadas mais adiante. Este capítulo é voltado principalmente à descrição, com apenas algumas breves tentativas de explicação. Os últimos capítulos introduzem os elementos explicativos passo a passo: as relações entre democracia e confiança, entre demo-

cracia e desigualdade, entre democracia e agrupamentos de poder autônomos. E finalmente veremos o quanto elementos como contingência, negociações, lutas e ajustes fazem parte da política democrática, ou seja, muito mais do que sugerido por essa definição mais essencial de democracia, que demanda a identificação da extensão, da igualdade, da proteção e do caráter mutuamente vinculante das consultas. Veremos também que a democratização e a desdemocratização ocorrem de forma contínua, sem qualquer garantia de se alcançar um ponto final em qualquer uma das direções.

Primeiramente precisamos esclarecer o que precisamos explicar. Nós iremos nos aproximar lentamente das explicações mais detalhadas, primeiramente olhando para a democracia de forma mais panorâmica, com a expectativa de identificar as condições que normalmente acompanham a sua expansão ou a sua contração, e só então perguntaremos de forma mais sistemática o que produz tais condições, para, então, passarmos a uma discussão sobre os processos recorrentes que incitam a democratização e a desdemocratização e, finalmente, especificaremos com maior detalhe as causas, efeitos e consequências desses processos recorrentes com maior detalhe. O capítulo 2 esboça o lugar da democracia e da democratização na longa história dos regimes, em sua maioria não democráticos. O capítulo 3 olha de maneira mais detida para os processos de democratização e desdemocratização. Os capítulos 4, 5 e 6 analisam separadamente as questões da confiança, da desigualdade e das principais configurações de poder, consideradas fenômenos cujas mudanças e intersecções com os processos políticos públicos moldam a possibilidade de democratização e desdemocratização.

O capítulo 7 aplica as lições dos capítulos 4-6 a trajetórias alternativas (por exemplo, regimes não democráticos que não são nem com alta capacidade e nem com baixa capacidade) que conduzem à democracia ou a seu oposto. O capítulo 8 apresenta conclusões extraídas a partir do livro como um todo, incluindo especulações sobre o futuro da democracia. É precisamente porque as democracias em funcionamento dão mostra dos melhores feitos políticos da humanidade, e porque a democracia continua a ser ameaçada em boa parte do mundo contemporâneo, que a busca na qual estamos engajados é da maior urgência.

Democratização e desdemocratização

Vamos começar com um caso muito difícil: a Índia. Desde a sua independência em 1947 ocupou uma posição no quadrante da alta capacidade e da alta democracia do nosso gráfico. Tanto a capacidade quanto a democracia têm flutuado ligeiramente ao longo dos últimos 60 anos, mas no geral o regime nacional da Índia tem se assemelhado ao do Canadá, por exemplo, mais do que ao da Jamaica ou do Cazaquistão. Este país de 1,1 bilhão de habitantes, no entanto, apresenta problemas para qualquer análise de democratização e de desdemocratização. Esses problemas surgem de várias maneiras diferentes:

- Apesar da pobreza extensiva e da desigualdade entre seu povo, a economia indiana está se tornando uma das grandes potências do mundo.
- Os seus 25 Estados – muitos deles maiores e mais populosos que a maioria dos estados europeus – variam enormemente em riqueza, composição social, e caráter político.
- Seus processos políticos públicos frequentemente exibem características de rituais com conotações religiosas.
- Hindus, muçulmanos, sikhs, e outros militantes religiosos promovem massacres intermitentemente entre si e atacam os símbolos sagrados dos outros.
- Nas fronteiras do país (p. ex., na Caxemira e no nordeste etnicamente fragmentado) grupos separatistas usam regularmente a força armada para atacar o pessoal do governo, e as forças de segurança do Estado empregam regularmente a repressão brutal.
- Nas regiões centrais do país os guerrilheiros maoistas (comumente chamados de naxalitas), que têm alguma presença política em cerca de um quarto de todos os distritos políticos indianos, também usam meios letais para massacrar as forças do governo e os moradores que não cooperam.
- Desde a independência em 1947, o regime tem oscilado entre situações de emergências e momentos de acomodação.
- Por fim, a Índia continua sendo, de longe, o regime democrático mais populoso do mundo.

Como podemos conferir sentido a toda essa complexidade?

Notícias sobre a Índia muitas vezes retratam o país como estando à beira de colapso sectário. Não foi sempre assim. A Índia independente surgiu em 1947, quando uma partição do Paquistão deixou o país com uma população predominantemente hindu. (Hoje em dia, cerca de 80% dos indianos são hindus, pelo menos nominalmente, e 12% são muçulmanos.) O novo regime, liderado por Jawaharlal Nehru, herdou um serviço civil disciplinado e um exército eficaz de seus senhores coloniais britânicos. Em ambos os aspectos, o Estado poderia contar com alta capacidade. Além disso, ao contrário de seu vizinho Paquistão, o regime de Jawaharlal Nehru manteve suas forças armadas sob controle civil efetivo. Os líderes do regime vieram em grande parte do mesmo grupo de elites que havia usado o contencioso estilo britânico de fazer política para conquistar a independência da Grã-Bretanha: pessoas de famílias abastadas nas castas superiores, muitas vezes educadas na Inglaterra.

A Índia pós-colonial também herdou um sistema federal que acomodou a enorme diversidade entre as regiões que o Reino Unido havia reunido como subunidades de governo, conforme avançava em suas conquistas coloniais. Sob condições normais, os estados ganharam poderes e responsabilidades, embora o governo central e os tribunais pudessem restringi-los em situações de emergência. Vastas redes de clientelismo (especialmente no seio de diferentes segmentos do Congress Party) conectaram a maioria de partes da Índia ao centro.

No entanto, considerando toda sua organização centralizada, mesmo o seu amplo serviço civil não podia ficar imune à influência política e financeira. Pelo contrário, o sistema indiano de transferências frequentes de uma posição para outra trouxe pressão política e financeira para dar suporte a cada transferência: políticos regionais promoviam um equilíbrio entre premiar seus clientes com melhores postos de trabalho e usando pagamentos para conseguir a concessão de mais cargos atraentes, enquanto os funcionários públicos lutavam para conseguir cargos que alavancassem suas carreiras, que acomodassem seus parentes, ou que gerassem oportunidades de maiores pagamentos (DE ZWART, 1994).

O veterano observador Myron Weiner comentou ironicamente:

Embora uma comparação entre a antiga nomenclatura soviética e as elites políticas e administrativas da Índia não seja plenamente adequada, dada a abertura do sistema de recrutamento das elites na Índia, deve-se notar que aqueles que exercem o poder político nesse país pertencem a uma classe altamente privilegiada. Aos funcionários do governo são dados moradia praticamente gratuita, empréstimos a juros baixos, o acesso privilegiado de seus filhos às escolas especiais do governo, lugares reservados em aviões e trens, o uso privado de veículos do governo, assistência médica e pensões financiadas pelo governo. Na era da regulamentação estatal da economia, os funcio-

nários controlam a alocação de divisas, a distribuição de uma ampla variedade de *commodities*, incluindo aço, carvão, papel e fertilizantes, determinando até o que podia e não podia ser importado. Havia um elaborado sistema de clientelismo controlado conjuntamente pelos políticos eleitos e por funcionários, que determinavam quem receberia energia elétrica, poços tubulares, escolas, colégios distritais, estações ferroviárias, obras de irrigação, estradas, linhas de ônibus, centros de saúde e empregos no governo. Os eleitores voltam-se para os políticos quando necessitam de internação em um hospital do governo, ou a admissão para os seus filhos em uma faculdade local (WEINER, 2001: 204).

Os políticos indianos estavam operando um sistema clientelista clássico (para um paralelo, cf., p. ex., AUYERO, 2001; BAX, 1976; BEARMAN, 1993; KETTERING, 1993; MONTGOMERY, 1998; SCHMIDT et al., 1977; WILLERTON, 1992).

Na verdade, este pode ter-se tornado o maior sistema clientelista do mundo. Rajiv Gandhi se queixou em 1985 que “milhões de trabalhadores comuns do Congresso são aleijados, pois em suas costas estão os corretores de poder e influência, que oferecem relações de patronagem para converter movimentos de massa em uma oligarquia feudal – a corrupção não é apenas tolerada –, mas [é] ainda considerada como uma marca de liderança” (KOHLI, 1990: 5). A estrutura federal, além disso, promoveu a elaboração de redes de clientelismo paralelas em cada Estado (MANOR, 2004). Muitas vezes a política de um Estado cristaliza-se em oposição àquelas do centro. Nehru presidiu um complexo, delicadamente equilibrado regime político.

Apesar da guerra quase imediata com o Paquistão pela disputa pela Caxemira e do assassinato do líder libertário Mohandas Gandhi por um extremista hindu (ambos em 1948), Nehru conseguiu conter o conflito sectário até sua morte em 1964. Contando com o prestígio de Nehru e aparelhos políticos, tal como o do Congress Party, sua filha Indira Gandhi tornou-se primeira-ministra em 1966.

As quase duas décadas de Indira Gandhi no poder coincidiram com, e em certa medida causaram, uma profunda mudança no caráter dos processos políticos públicos da Índia. Sob Nehru, fanáticos étnicos e religiosos tinham pouco espaço de atuação, enquanto os defensores dos pobres e oprimidos tinham grandes incentivos. Raka Ray e Maria Fainsod Katzenstein falam sobre:

A dramática mudança da situação que havia logo após a independência, de simbiose entre Estado, partido e movimentos organizados em torno do socialismo democrático à esquerda, para o surgimento, em meados dos anos de 1960 até os anos de 1980, de uma imagem espelhada daquela mesma situação, só que agora à direita, com o mesmonexo sinérgico entre Estado, partido e movimentos agora organiza-

dos em torno do nacionalismo religioso e do mercado (RAY & KATZENSTEIN, 2005: 3).

Depois que o fundador do Estado, Nehru, desapareceu de cena, novas formas de divisão e de luta surgiram na Índia. A sórdida rede que mantinha unidos o Estado, o congresso, e as cadeias clientelistas de longo alcance começou a rasgar (KOHLLI, 1994).

Gandhi e sua família certamente tiveram menos sorte (ou habilidade) do que seu pai para lidar com os militantes religiosos e étnicos. Os próprios guarda-costas sikhs de Gandhi a assassinaram em 1984. Em 1991 um homem-bomba suicida, agindo em nome dos nacionalistas tamis do Sri Lanka, explodiu seu filho e sucessor, Rajiv Gandhi. Até esse ponto o *Congress* de Nehru havia dominado o parlamento nacional e serviu como o principal canal de patronagem do governo. Após a morte de Rajiv Gandhi, sua viúva de origem italiana, Sonia, relutantemente tornou-se a chefe do fragmentado *Congress Party*. O partido desintegrou-se. Nas eleições parlamentares de 1996, o nacionalista hindu *Bharatiya Janata Party* (BJP) surgiu como o maior bloco de votação no Parlamento indiano.

Em 1998 uma nova eleição geral deu ao BJP a sua primeira chance de ganhar controle sobre o governo. Durante a corrida eleitoral, o normalmente sóbrio *New York Times* relatou que:

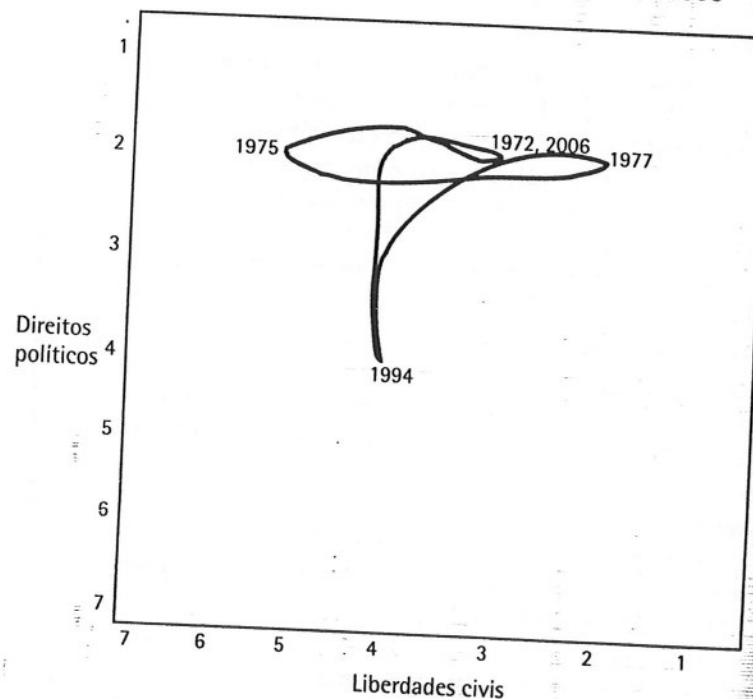
Qualquer que seja o rumo da eleição, poucos indianos duvidam de que ele vai representar um ponto de virada histórico – tornado ainda mais pungente pelo envolvimento da Sra. Gandhi e pela coincidência das eleições com a comemoração do 50º aniversário da independência da Índia. Se os hindus nacionalistas vencerem, dizem seus críticos, haverá uma rejeição de muitas das coisas pelas quais a Índia lutou em seu primeiro meio século como uma nação livre (BURNS, 1998: Y6).

Como se viu, o BJP saltou à frente e formou um governo de coalizão. Contudo, ele não poderia e não adotou imediatamente os programas de inspiração nacionalista hindu. Manteve-se demasiadamente ocupado simplesmente para conseguir manter as suas mãos nas alavancas do poder. Os conflitos na Índia certamente continuaram, mas o país não entrou em colapso. De alguma forma desde a independência, e talvez muito antes, o Estado nacional indiano e os seus cidadãos nunca se afastaram muito das consultas relativamente amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. Mesmo com as sensacionalistas demonstrações de nacionalismo hindu, a guerra civil na Caxemira, e as insurgências sem fim não removeram a Índia do quadrante da democracia com capacidade relativamente alta. Poderíamos considerar a Índia ou como um milagre ou como um enigma.

A intrigante Índia ilustra quatro problemas para este capítulo. Em primeiro lugar, dada a enorme complexidade de tal entidade, como podemos colocar o

regime como um todo no *continuum* da não democracia para a democracia? Segundo, mesmo se pudermos fixar a localização do regime a partir de 1947 em algum lugar no terreno da democracia com alta capacidade, como podemos identificar as fases da Índia de democratização e de desdemocratização? Terceiro, uma vez feito isso, podemos descobrir alguma regularidade empírica nos dois processos opostos, não apenas na Índia, mas no mundo como um todo? Quarto, tendo identificado regularidades na democratização e na desdemocratização, como podemos explicá-las? Este capítulo deixa de lado a quarta questão – a explicação – para concentrar-se em esclarecer o que queremos explicar. Ele concentra-se em uma mensuração, no sentido mais amplo do termo: não se trata tanto de números precisos, mas de uma cuidadosa alocação dos casos em um *continuum* analiticamente relevante. Essa colocação torna possível examinar mudanças internas aos casos e variações entre os casos.

Figura 3.1 Índices da Freedom House sobre a Índia, 1972-2006



Fonte: Compilado de Freedom House, 2002, 2005, 2006.

Os dados da Freedom House podem novamente nos ajudar a especificar o que temos de explicar. A figura 3.1 traça as oscilações da Índia em matéria de

direitos políticos e liberdades civis desde 1972, quando iniciaram-se as avaliações anuais da Freedom House. Ela dramatiza uma série de grandes mudanças:

1975: Acusada de fraude eleitoral maciça, em nome do Congresso, Indira Gandhi declara estado de emergência; durante a emergência, o governo prende quase mil oponentes políticos e impõe um programa de controle de natalidade compulsório. A Freedom House mantém a classificação da Índia nos direitos políticos com um índice de 2, mas em vez de 3, dá a nota 5 (muito baixa) às liberdades civis.

1977: Com o relaxamento parcial dos regulamentos de emergência, Gandhi chama uma eleição geral, mas o Congresso perde feio e deixa o poder; a Freedom House responde a isso movendo a Índia para uma alta avaliação, 2 tanto em direitos políticos quanto em liberdades civis.

1980: Depois de uma divisão no Congresso, Gandhi retorna ao poder, dirigindo seu próprio segmento do partido; a Freedom House rebaixa a nota das liberdades civis a 3.

1992: Depois do assassinato de Rajiv Gandhi por um militante tâmil (1991) e da impactante destruição de uma mesquita por ativistas hindus em Ayodhya, no Estado de Uttar Pradesh, seguida pela violência de hindus e muçulmanos em toda a Índia (1992), o governo intensifica medidas repressivas; assim a Freedom House estipula os índices indianos a 3 no que se refere aos direitos políticos e 4 em relação às liberdades civis; este movimento transfere a Índia da categoria livre para a categoria intermediária de parcialmente livre.

1994: Mais confrontos entre hindus e muçulmanos (especialmente em Bombaim e Calcutá, 1993) mataram 1.200 pessoas; a Freedom House reduz sua estimativa sobre os direitos políticos dos indianos para um nível de 4, o mais baixo até então, que fez com que o país obtivesse uma pontuação total de 4,4.

1997: A derrota eleitoral maciça do Congresso (1996) lançou a política nacional em uma fase de turbulência; a Freedom House eleva a taxa indiana dos direitos políticos a 2 (a sua pontuação mais comum ao longo destes anos), mas deixa as liberdades civis no nível 4.

1999: Após o BJP formar seu governo de coalizão (1998), começam a ser feitos testes nucleares que são amplamente condenados, mas por outro lado passam a surgir gestos na direção da paz com o Paquistão e começam a cessar as campanhas antimuçulmanas; comentando que "observadores avaliaram as eleições parlamentares em 1996, 1998 e 1999 as mais idôneas da história da Índia", a Freedom House retornou aquele para seu patamar mais comum - 2,3 -, transferindo o regime de volta para a categoria livre; a Índia permanece nessa posição ainda em 2006.

A figura 3.1, que tem a forma de uma flor, revela que as avaliações da Freedom House sobre os direitos políticos e liberdades civis (que normalmente se correlacionam e mudam uns com os outros) não precisam marchar no mesmo passo. Segundo a agência de classificação de democracia, os direitos políticos indianos decaíram durante os conflitos entre hindus e muçulmanos do início de 1990, mas em outros momentos mantiveram-se num bom nível. As liberdades civis (dimensão horizontal do diagrama) oscilaram muito mais, começando com as medidas repressivas emergenciais de Indira Gandhi em 1975. De acordo com as pontuações da Freedom House, mesmo os rígidos controles centrais após a destruição de Ayodhya em 1992 e suas consequências sangrentas não podem ser comparados com a repressão de 1975.

Podemos traduzir a cronologia indiana desde 1972 em termos de democratização e de desdemocratização? Para isso devemos assumir que a medição da Freedom House de direitos políticos corresponde de modo geral à nossa avaliação da amplitude, da igualdade e das consultas mutuamente vinculantes e que a sua medição das liberdades civis em geral corresponde à nossa ideia de proteção. Nestes termos, podemos pensar razoavelmente em 1975 (a situação de emergência de Indira Gandhi de) e 1991 a 1994 (o assassinato de Rajiv Gandhi, o aumento do conflito entre hindus e muçulmanos, a repressão do governo central), como períodos de rápida desdemocratização. Os anos que se seguiram a cada uma dessas crises podem ser considerados como períodos mais lentos de redemocratização.

Em uma escala inimaginável em qualquer outra democracia existente, o regime indiano tremeu quando sentiu a tensão entre três forças poderosas: 1) o formidável poder central, herdado do regime colonial britânico, reforçado pela separação do Paquistão, consolidado por Nehru e composto por um poderoso (e muitas vezes venal) serviço civil; 2) a operação de redes de clientelismo imensamente influentes, a maioria, obviamente, dentro dos diversos ramos do Congresso, e 3) a combinação da política intensamente combativa e truculenta nas escalas locais e regionais (GANGULY, 1999).

Embora o segundo elemento – as intrincadas redes de clientelismo que se estendem do local ao regional e ao nacional – confira aos processos políticos públicos da Índia muito de sua complexidade, os governantes nacionais geralmente trabalham para coordenar os usos da patronagem de modo articulado com seu controle do poder administrativo. Como comenta Paul Brass, esta estratégia produz um dilema profundo:

Esse dilema é simplesmente o de que é impossível em um país tão diversificado, no âmbito de um sistema parlamentarista federal, manter uma estrutura estável do poder nacional por muito tempo. É uma tarefa extremamente difícil, longa e exigente construir um poder nacional num país e ele começa a desintegrar-se justamente quando parece ter sido consolidado. A tarefa é tão absorvente que, mesmo com

a melhor vontade do mundo, é impossível para os líderes nacionais que concentram suas atenções sobre os objetivos de desenvolvimento econômico e da satisfação das necessidades básicas do povo. Na verdade, esses objetivos devem subordinar-se à necessidade imperiosa de manter o poder tão laboriosamente construído (BRASS, 1994: 344; cf. tb. BRASS, 2003: 372).

Assim como os governantes de todos os outros lugares, os governantes indianos compreensivelmente buscam equacionar a manutenção da ordem com a proteção do seu próprio poder. Eles escolhem qual peso atribuir a cada uma das partes do dilema: manter o poder *versus* responder à vontade popular. O dilema é genuíno, na medida em que um drástico enfraquecimento do poder central – a capacidade do Estado – também reduz a possibilidade de implementar a vontade popular por meio de intervenção estatal.

Durante o período do pós-guerra, o regime indiano nunca saiu do quadrante da alta capacidade e da alta democracia; ele simplesmente mudou de posição dentro do quadrante. Anteriormente vimos regimes como o da França do século XVIII passando de uma fase em que existiam formidáveis obstáculos a qualquer tipo de democratização para uma outra fase em que o movimento volátil ao longo do eixo democracia/não democracia tornou-se não só possível, mas provável. Muito possivelmente em consequência do longo processo no qual líderes hindus e muçulmanos desafiaram o regime autoritário da Grã-Bretanha, a Índia parece ter passado esse limite bem antes da independência em 1947. Combinado com a vinculação dos governantes a um sistema de apadrinhamento enorme, a formidável capacidade do novo Estado sustentou a democracia incompleta, mas ainda assim impressionante democracia daquele regime.

Começamos a identificar as conexões entre a história pós-colonial indiana e processos mais gerais de democratização e de desdemocratização. Como os casos que analisamos no capítulo 2 sugeriram, a democratização e a desdemocratização não funcionam em estrita simetria. No conjunto, a desdemocratização ocorre no curso das respostas dos governantes e das elites para o que eles experienciam como crises do regime, a maioria, obviamente, representada por ameaças a seu próprio poder. A democratização geralmente ocorre como uma resposta por parte do Estado (ainda que relutante) para as demandas populares após situações de crise. Como resultado, a desdemocratização geralmente ocorre mais rapidamente e com uma maior direção do governo central do que a democratização.

Como a nossa busca por explicações continua, vamos encontrar exceções a estas generalizações, nomeadamente nos casos em que a conquista militar ou a revolução levaram direta e rapidamente para a democratização forçada. Mas, no geral, vamos descobrir que os teóricos democráticos têm estado corretos em suas afirmações: a questão da democratização e da desdemocratização coloca o dilema do poder central *versus* a vontade popular. Sem uma significativa ca-

pacidade do Estado, demandas coletivas expressas pelos cidadãos não podem se traduzir em transformações da vida social. Com uma capacidade do Estado significativa, no entanto, os governantes inevitavelmente podem sentir-se à vontade para utilizar essa capacidade para reproduzir suas posições de poder, para implementar os programas que eles preferem, e recompensar os seus apoiadores. A democracia implica o consentimento negociado no exercício do poder estatal concentrado. Por essa razão ele sempre envolve a mobilização popular. Mas quais condições farão com que o consentimento seja livre, vinculante e dependente do desempenho do governo?

Sinais de democratização e desdemocratização

O formidável caso da Índia, assim, traz-nos de volta à missão geral deste livro. Em termos mais amplos, o que estamos tentando descrever e explicar é a variação e a mudança na extensão com que o Estado se comporta de acordo com demandas expressas dos seus cidadãos. Para tornar mais viável essa descrição será útil dividir a nossa investigação em quatro partes: o quão amplas são as demandas expressas pelos cidadãos, como diferentes grupos de cidadãos experimentam a tradução de suas demandas em termos do comportamento do Estado, em que extensão a própria expressão das demandas recebe proteção política do Estado, e quanto o processo de tradução compromete ambos os lados, cidadãos e Estado. Estes quatro componentes levam diretamente à nossa definição operacional: um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, iguais, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização então significa um movimento líquido na direção de consultas mais amplas, mais igualitárias, mais protegidas e mais mutuamente vinculantes, enquanto a desdemocratização significa um movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas, e menos mutuamente vinculantes.

Mas como podemos saber que essas mudanças estão realmente acontecendo? O problema se divide em duas partes: os princípios de detecção e evidência disponível que nos permitiriam aplicar esses princípios. Vamos deixar de lado por um momento a segunda questão – evidências disponíveis –, a fim de concentrarmo-nos nos princípios. Em um mundo de informações ilimitadas, como é que nós vamos conseguir detectar democratização e desdemocratização, de acordo com estes princípios? O quadro 3.1 apresenta um resumo das orientações discutidas para detectar estes processos.

Minhas análises anteriores sobre a França, sobre os regimes pós-socialistas e sobre a Índia aplicaram estes princípios, ainda que informalmente. As ideias que organizam esses princípios são bastante simples: começa-se com as interações entre cidadãos e Estado; depois, deve-se concentrar nas comparações dinâmicas e não estáticas; auferir as mudanças na extensão, igualdade, prote-

ção e caráter mutuamente vinculantes das consultas, especificando o intervalo dos casos em que você está trabalhando; padronizar mudanças; nessa faixa e considerar que os desvios das correlações mais estreitas entre as mudanças são sinais de importantes problemas explicativos. No caso da Índia, por exemplo, esses princípios chamam a atenção para as crises democráticas de 1975 a 1977 e de 1991 a 1994.

No entanto, não me permitam levantar expectativas demasiado elevadas. Nenhuma das análises no decorrer do livro alcançarão o ambicioso padrão de medição estabelecido pelo conjunto de exemplos apresentados no quadro 3.1. Muitas vezes vou propor uma narrativa analiticamente informada, tal como nas minhas análises da França e da Índia, tendo em mente os princípios do quadro 3.1, mas sem estabelecer comparações numerosas ou precisas entre os regimes. Repetidas vezes (como no caso da Índia, eu irei confiar nos dados da Freedom House, que classificam os direitos políticos e as liberdades civis de um regime, sendo que os direitos políticos são tomados como indicadores de extensão, igualdade e caráter mutuamente vinculante das consultas, enquanto as liberdades civis representam a proteção. Essas mensurações estão muito distantes do que seria necessário para verificar – ou falsificar – os argumentos deste livro. Porém, elas bastam para conferir um caráter mais concreto às minhas afirmações sobre regimes particulares e, assim, tornam as minhas análises passíveis de confirmação, revisão ou refutação por parte dos analistas.

Quadro 3.1 Princípios para descrição da democracia, da democratização e da desdemocratização

- 1) Concentre-se em observações de interações entre os cidadãos e estados; por exemplo, observe o que acontece quando grupos de cidadãos apresentam reivindicações aos funcionários do Estado e quando funcionários do Estado buscam reprimir seus inimigos ou rivais.
- 2) Invente ou adote medidas que agreguem diversas situações de interação entre cidadãos e estados e/ou que indique uma amostra de uma ampla gama de interações; por exemplo, analisar a correspondência e os encontros entre funcionários e cidadãos comuns.
- 3) Procure alterações na extensão, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante das consultas; por exemplo, analisar as mudanças na frequência com que os funcionários detêm dissidentes na ausência do devido processo legal.
- 4) Calcule a média dessas mudanças, pressupondo que alterações na extensão, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante trazem contribuições tanto para a democratização quanto para a desdemocratização. Por exemplo, derivar pontuações resumidas em separado para as mudanças na amplitude, na igualdade, na proteção e no caráter mutuamente vinculante antes de combiná-los em notas globais para a democratização ou de desdemocratização.
- 5) Se as mudanças são nitidamente heterogêneas (um elemento mudança na direção oposta, ou um muda muito mais ou muito menos do que os outros), marcá-las com um indicador de que devem receber atenção especial. Por exemplo, se a amplitu-

de, a igualdade e a proteção aumentam, e ao mesmo tempo o caráter mutuamente vinculante, deve-se investigar a possibilidade de um movimento em direção de um despotismo benevolente.

6) Definir um intervalo claro de casos para comparação, numa escala que vai do menos para o mais democrático, sendo que os casos de comparação podem abranger desde todos os regimes que já existiam até um conjunto bastante estreito, dependendo de seus propósitos analíticos. Por exemplo, para uma investigação do impacto da Primeira Guerra Mundial sobre a democracia, compare todos os anos regimes beligerantes ano a ano, de 1915 a 1925.

7) Padronizar as alterações no caso em questão na faixa examinada; por exemplo, quando se olha para a Alemanha entre 1915-1925, pontue seu grau de democracia em comparação ao grau mais alto (1) e mais baixo (0) obtidos pelos regimes que foram afetados pela guerra durante aquele mesmo período.

8) Complementar aquela comparação entre os regimes com a detecção de mudanças na extensão com a qual o Estado implementou os resultados das consultas entre Estado e cidadãos. Por exemplo, ano a ano, de 1915-1925, compare o desempenho do Estado alemão com as demandas expressas pelas votações e pelas atividades dos movimentos sociais.

9) Se esta análise revelar mudanças na implementação, investigar se as mudanças na capacidade do Estado causaram essas mudanças. Por exemplo, determinar se as reparações do pós-guerra, a inflação e as reconstruções reduziram a capacidade do Estado alemão para responder às demandas dos cidadãos.

Obviamente, a escolha dos casos para comparação afeta a nossa compreensão do que é considerado uma alta ou uma baixa taxa de democracia. Suponha, por exemplo, que queiramos imitar Adam Przeworski e seus colaboradores, que estudaram as performances de 141 regimes independentes entre 1950 e 1990. Przeworski e seus colegas estimaram as mudanças na extensão da democracia de uma forma radicalmente simples. Adotaram a estratégia mais comum nos últimos anos, as análises quantitativas de democratização: com pequenas variações, em qualquer período eles classificaram um regime como autoritário ou como democrático. Um regime não se qualifica como democrático a menos que tivesse um executivo eleito, um legislativo eleito, pelo menos dois partidos políticos competitivos, e alguma alternância no poder (PRZEWORSKI et al., 2000: 18-36). Eles, então, perguntaram 1) se os regimes autoritários e democráticos diferem sistematicamente no desempenho governamental, 2) sob que condições se cruza o limiar entre regimes autoritários e democráticos em qualquer direção, e 3) que diferença isso fez para o desempenho do regime, caso ele tenha cruzado esse limiar.

Ao longo das quatro décadas estudadas, a grande maioria desses regimes acabou por realizar eleições formais, ainda que fraudulentas. Duas conclusões se seguem disso. Em primeiro lugar, no estudo de 1950-1990, a variação vai essencialmente de eleições fraudulentas para sistemas eleitorais plenamente competitivos, mas não envolve quaisquer outras distinções além disso. Segun-

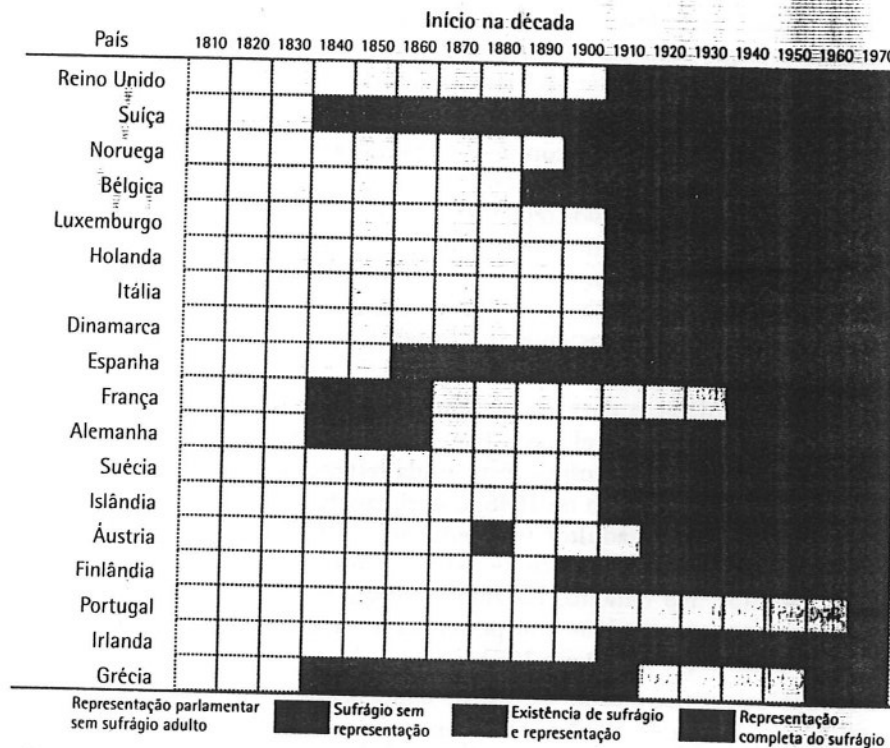
do, a fim de adequar os resultados obtidos por Przeworski e seus colegas à agenda do quadro 3.1, teríamos que supor que o caráter das eleições correlaciona-se estreitamente com as características de amplitude, igualdade, proteção, e caráter mutuamente vinculatório das consultas.

Suponha que, em contraste, estivessemos examinando todos os regimes ocidentais em que poderíamos recolher provas entre 1750 e 1800. Na França, na República Holandesa, na Grã-Bretanha, o nascente Estados Unidos e em outros lugares, as comparações com base nas características das eleições nacionais não nos levariam a lugar nenhum. Até o final do século, é verdade, nós encontraríamos um restrito número de eleitores a escolher os membros das legislaturas nacionais nos Estados Unidos e Grã-Bretanha. Durante alguns momentos da década de 1790 veríamos acontecer algo semelhante na França. Mas qualquer escala que trate das características das eleições como critérios básicos para a democratização e de redemocratização distorceria o intervalo, e, portanto, as próprias comparações com o período 1750-1800. Não teríamos outra escolha senão nos concentrar em outros tipos de direitos, outras formas de participação política, e outras variedades de proteção contra a ação arbitrária do Estado. Gostaríamos de encontrá-los (como em minha análise anterior do caso da França) em histórias políticas mais gerais da interação cidadãos-estado.

Durante o próximo século, com certeza, os critérios eleitorais passariam a regular qualquer comparação entre regimes ocidentais. Tomemos três critérios simples: a representação parlamentar com base no consentimento de uma porção significativa da população, o sufrágio masculino e o sufrágio feminino. Atribuíamos um ponto para cada um, e poderíamos assim construir uma escala de democracia que vai de 0 (nenhum dos três) a 3 (todos os três). Dinamicamente, poderíamos pensar na adição ou subtração de um elemento como um movimento de aproximação ou afastamento da democracia. Com base nas compilações heroicas de Daniele Caramani (2000, 2003), a figura 3.2 apresenta os dados para a construção de uma escala que cobre uma série de países europeus de 1800 a 1979.

Para 18 unidades políticas (algumas das quais não existiam como estados autônomos em 1815, e considerando que todas alteraram suas fronteiras ao menos um pouco depois disso), Caramani oferece uma riqueza de informações sobre o sufrágio. Ele distingue a representação de classes inteiras através de estados e instituições similares da representação parlamentar em geral, o que pressupõe que a seleção de suplentes para uma assembleia nacional seja feita por um eleitorado grande ou pequeno. Deixando de lado algumas tentativas anteriores, de caráter bastante fragmentário, como o caso da Assembleia Nacional francesa de 1789, a figura 3.2 distingue quatro configurações: 1) a representação parlamentar existe sem o sufrágio adulto; 2) o sufrágio existe, mas a representação parlamentar contínua ainda não começou; 3) tanto a representação parlamentar quanto o sufrágio existem a partir deste ponto e 4) o sufrágio feminino se junta ao sufrágio masculino e à representação parlamentar.

Figura 3.2 Representação e sufrágio em regimes europeus selecionados



Fonte: Compilado de Caramani, 2000: 52-53.

Podemos, é claro, questionar os dados de Caramani. A Noruega não conquistou a independência da Suécia – adquirindo um parlamento nacional realmente independente – até 1905. Embora a Finlândia tenha, de fato, instalado uma constituição democrática em 1906, manteve-se parte do Império Russo até 1917 e não começou a funcionar como uma democracia independente até depois da guerra civil de 1917 a 1918 (ALAPURO, 1988). Luís Napoleão usou uma grande variedade de dispositivos para comprometer o sufrágio masculino aprovado pela assembleia revolucionária em 1848, então podemos muito bem colocar o sufrágio masculino na França como sendo efetivo apenas a partir do início da Terceira República. A Itália, como tal, tornou-se um país unificado somente em 1870, portanto, datar a representação parlamentar na época das reformas do Piemonte de 1848 pode parecer prematuro. Também podemos nos perguntar se os intervalos com regimes autoritários durante o século XX na Itália, Alemanha, Espanha, França e em outros lugares interrompeu o re-

gime parlamentar de modo tão veemente a ponto de exigir novos pontos de partida após a Segunda Guerra Mundial. No entanto, os dados de Caramani geralmente marcam avanços duráveis na representação de modo tão plausível como quaisquer outras alternativas que poderíamos propor.

Todos os três casos minoritários em que o sufrágio precedeu uma assembleia representativa com funcionamento contínuo – França, Alemanha, e (mais drasticamente) Grécia – resultaram de momentos ocorridos durante as revoluções da década de 1840, quando novos regimes instalaram temporariamente tanto legislaturas representativas quanto sufrágio masculino geral, mas, depois disso, vieram os regimes autoritários minando o poder legislativo e eliminado as eleições. Na França, Luís Napoleão acabou com a Assembleia Nacional com o seu golpe de 1851, mas não ousou bastante para restabelecer qualificações de propriedade para o sufrágio masculino.

Na Alemanha pode-se datar o governo parlamentar já a partir de 1808, que é quando a Prússia estabeleceu eleições para uma assembleia nacional através de um amplo eleitorado masculino (mas ainda restrita aos proprietários). Durante a unificação temporária de 1848, o parlamento alemão adotou o sufrágio universal para homens adultos independentes, embora os estados alemães individuais conservassem o direito de definir o que era considerado “independente” e “adulto”. No entanto, Caramani considera razoavelmente que a existência de um governo parlamentar permanente na Alemanha como um todo a partir da reunificação alemã em 1871.

Na Grécia os revolucionários que conquistaram a independência do Império Otomano durante a década de 1820 estabeleceram temporariamente uma assembleia representativa escolhida por meio de sufrágio masculino através de um corpo intermediário de eleitores da elite. Mas logo depois os regimes autoritários acabaram com toda a pretensão de representação popular. Os revolucionários gregos de 1843 trouxeram de volta o sufrágio e iniciaram uma série de legislaturas virtualmente impotentes. Dado o complicado histórico de golpes e revoluções que vieram depois, o início exato do governo parlamentar permanente na Grécia permanece arbitrário, mas a escolha de Caramani do ano de 1926 é bastante plausível, pois marca o ponto em que a primeira legislatura após a abolição da monarquia (1924) chegou ao poder por meio de eleições populares.

Os quadros temporais na figura 3.2 trazem vários pontos importantes.

- A grande maioria dos países da Europa Ocidental começou a ter representação parlamentar com eleitorados restritos.
- O sufrágio normalmente chegou décadas após o estabelecimento inicial da representação parlamentar.
- Embora alguns países tenham estabelecido o sufrágio universal masculino e feminino simultaneamente, no geral as mulheres começaram a ter direito ao voto décadas depois que os homens.

- Quanto mais tardio o estabelecimento de um governo representativo, menor a duração do sufrágio restrito.

- Transições em diferentes países aconteceram de forma agrupada, especialmente na década de 1840 (as revoluções de 1848 e os seus homólogos reformistas) e na década de 1910 (Primeira Guerra Mundial e suas consequências).

A expansão da representação durante as revoluções de 1848 já foi uma resposta às demandas populares por novos direitos. A concentração de inovações após a Primeira Guerra Mundial, no entanto, reflete uma situação um pouco diferente: os cidadãos (incluindo os cidadãos do sexo feminino) que suportaram os custos terríveis da guerra negociaram com os estados direitos que anteriormente não possuíam, mas que eram claramente justificados por seus serviços militares e civis.

Como traçado pelos marcos da representação parlamentar e do sufrágio, a democratização europeia ocorreu aos trancos e barrancos, concentrando-se especialmente nos períodos de turbulência internacional. Ritmos semelhantes governaram o estabelecimento dos direitos dos trabalhadores para se organizar e fazer greves; ambos os fenômenos concentraram-se em torno das revoluções de 1848 e da Primeira Guerra Mundial (EBBINGHAUS, 1995). Também ocorreram mudanças paralelas no campo das liberdades civis – liberdade de expressão, de imprensa, de reunião e de associação (ANDERSON & ANDERSON, 1967, cap. 6). Em todos esses aspectos, crises do regime e mobilizações populares convergiram para extrair concessões por parte dos detentores de poder.

Pelo menos no caso da Europa, as histórias políticas disponíveis fornecem alguns meios de aplicação dos princípios apresentados no quadro 3.1: concentrar-se em observações das interações entre os cidadãos e os estados; inventar ou adotar medidas que agregam muitas interações entre cidadãos e Estado e/ou selecionar uma amostra que contemple uma ampla gama de interações; procurar mudanças na extensão, proteção, igualdade, e caráter mutuamente vinculante das consultas entre Estado e cidadãos; estabelecer uma média dessas mudanças, com base na suposição de que alterações na extensão, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculatório trazem contribuições iguais para a democratização e para a desdemocratização, e assim por diante em relação aos nove princípios.

No entanto, os nossos princípios 6 e 7 – definição de uma escala clara de comparação entre os casos e padronização na escala – não nos dizem diretamente que medidas adotar. Eles não marcam um caminho claro para a mensuração direta da democratização e da desdemocratização. O item 2 da agenda apresentada no quadro 3.1 – inventar ou adotar medidas que agregam muitas interações cidadãos-estado e/ou selecionar uma amostra de uma ampla gama de interações – esconde uma bomba no meio do caminho (BOLLEN & PAXTON, 2000; INKELES, 1991; PAXTON, 2000).

Obviamente não podemos adotar *checklists* contendo componentes supostamente essenciais dos sistemas democráticos, como eleições competitivas ou uma imprensa livre. Estas *checklists* nos levariam de volta para comparações do tipo sim/não que buscam distinguir o que diferencia todas as democracias de todas as não democracias. Em vez disso, precisamos encontrar graus que indicam um movimento do regime rumo a um grau maior ou menor de democracia. No mínimo, seria necessário mudanças na quantidade de liberdade de imprensa e mudanças na extensão da participação em eleições competitivas, tal como mensuradas por Tatu Vanhanen. Mas mesmo essas medidas mais dinâmicas iriam restringir a nossa atenção para os regimes que têm algum tipo de imprensa nacional e que realizam eleições competitivas.

Idealmente, gostaríamos de ter indicadores que se aplicam em toda a gama que contempla desde regimes totalmente não democráticos até regimes muito democráticos. Aqui estão os tipos de indicadores que poderiam ajudar:

Extensão: Aumento (redução) na proporção da população com direito legal de comunicar queixas sobre desempenho governamental para altos funcionários.

Igualdade: Declínio (aumento) na proporção de categorias legais definidoras de direitos e obrigações para os diferentes segmentos da população vis-à-vis o Estado.

Proteção: Redução (aumento) na proporção da população presa sem sentença judicial ou recurso legal.

Consultas mutuamente vinculantes: Aumento (diminuição) das queixas dos cidadãos sobre a negação de benefícios legalmente obrigatórios que resultam na entrega desses benefícios.

Nenhum corpo de dados existente contém estas mensurações para qualquer número substancial de regimes. No entanto, como classificam direitos políticos e liberdades civis em escalas de 1 a 7, os avaliadores Freedom House estão realmente processando informações sobre essas mudanças (GASTIL, 1991). Para o restante deste livro, em vez de tentar criar um novo conjunto de estimativas numéricas, vou contentar-me em fazer juízos a partir de fontes como a Freedom House e em fundir as histórias políticas aos meus próprios juízos sobre as mudanças ao longo da escala democracia/não democracia.

A surpreendente Suíça

Vejamos, por exemplo, se podemos converter a desgovernada história política da Suíça em algo como um conjunto disciplinado de observações sobre a democratização e a desdemocratização. Nós focamos sobre a Suíça como um experimento relativamente desconhecido no que se refere tanto ao processo de democratização quanto de desdemocratização. Um olhar mais atento sobre a história da Suíça entre o final do século XVIII e meados do XIX nos

permite esclarecer as dúvidas que têm surgido neste capítulo até agora: como podemos rastrear o movimento ao longo da dimensão da democracia/não-democracia se regimes que entraram na zona de possibilidade de democratização tornam-se mais susceptíveis tanto à democratização quanto à desdemocratização, e se democratização e desdemocratização normalmente ocorrem em tempos diferentes e com diferentes formas de oposição entre o Estado e o poder dos cidadãos.

A experiência suíça oferece algumas surpresas em todos esses aspectos, tanto por causa da suposição comum de que os suíços simplesmente remodelaram a antiga democracia dos alpinos, criando um regime nacional, quanto pela reputação da Suíça como um país calmo, esnobe e muito organizado. Na verdade, o caminho da Suíça para a democracia levou o país para perto de uma fragmentação total e fez com que passasse por quase duas décadas de guerra civil.

A Revolução Francesa abalou os laços econômicos e políticos da Suíça com a França, ao mesmo tempo em que expôs o povo suíço a novos modelos e doutrinas franceses. De 1789 em diante formaram-se movimentos revolucionários em várias partes da Suíça. Em 1793 Genebra (que não era membro da federação, mas intimamente ligada à Suíça) foi submetida a uma revolução nos mesmos moldes da ocorrida na França. Com a ameaça de invasão francesa no início de 1798, Basel, Vaud, Luzerna, Zurique e outras regiões da Suíça seguiram a via revolucionária. Basel, por exemplo, passou de uma constituição em que apenas os cidadãos da capital escolhiam os senadores de seu cantão para um outro tipo que conferia uma representação igualitária para as populações urbanas e rurais.

Em 1798 uma França expansionista conquistou a Suíça, com a colaboração dos revolucionários suíços. Sob supervisão francesa, o regime suíço adotou uma forma muito mais centralizada de governo e teve a cidadania significativamente expandida. O novo regime incorporou os territórios dos cantões de St. Gallen, Grisons, Thurgau, Ticino, Aargau e Vaud em igualdade de condições com os cantões mais antigos, mas seguiu a prática revolucionária francesa, reduzindo os cantões a unidades administrativas e eleitorais. Contudo, o governo central manteve-se frágil; quatro golpes ocorreram entre 1800 e 1802. A retirada das tropas francesas em 1802, várias rebeliões eclodiram. Em seguida, a Suíça ficou à beira de uma guerra civil. Foi apenas a intervenção de Napoleão e a imposição de uma nova constituição em 1803 que manteve o país unido.

O regime de 1803, conhecido na história suíça como a Mediação, restaurou o poder considerável dos cantões, mas nem por isso restabeleceu o Antigo Regime. A reformulação da federação nacional aconteceu com a implementação de uma assembleia nacional, com o reconhecimento oficial do multilinguismo oficial, com a relativa igualdade entre os cantões, e com a liberdade para os cidadãos se deslocarem de um cantão ao outro. Apesar de alguns ajustes territoriais e de um poder legislativo, judiciário e executivo centrais bastante fracos,

a Suíça sobreviveu à derrota imposta por Napoleão. Mas essa sobrevivência só ocorreu realmente depois de outra iminente ameaça de guerra civil, desta vez evitada pela intervenção do Grande Poder, durante 1813-1815.

No acordo de guerra de 1815, Áustria, França, Grã-Bretanha, Portugal, Prússia, Rússia, Espanha e Suécia aceitaram um tratado entre 22 cantões (com a adição de Valais, Neuchâtel e Genebra), chamado de Pacto Federal, pois garantia a neutralidade perpétua da Suíça e a inviolabilidade das suas fronteiras. Em comparação com o período de hegemonia francesa, no entanto, o Pacto Federal reduziu muito a capacidade do Estado central; a Suíça do Pacto Federal passou a operar sem uma burocracia permanente, sem um exército permanente, sem uma moeda comum, sem medidas padrão e sem uma bandeira nacional. Ela teve que lutar contra várias barreiras alfandegárias internas, contra um capital muito rotativo e com disputas incessantes entre os representantes dos cantões que não gozavam do direito de se afastar das instruções dos constituintes do seu local de origem. Na escala nacional, os suíços viviam com um sistema que mais operava na base de vetos do que engendrava qualquer transformação orquestrada.

Durante a Revolução Francesa de julho de 1830 o anticlericalismo tornou-se mais evidente entre os radicais suíços. Historiadores da Suíça da década de 1830 falaram de um movimento de regeneração obtido por meio de "publicidade, clubes e marchas em massa" (NABHOLZ et al., 1938 II, 406). O grande afloramento de novos jornais e panfletos acompanhou a turbulência política de 1830 a 1831 (ANDREY, 1986: 551-552). Dentro dos cantões individuais, os liberais começaram a realizar reformas características do século XIX, como a limitação do trabalho infantil e a ampliação de escolas públicas. No entanto, as novas constituições cantonais instauradas durante aquela mobilização deram mais ênfase à liberdade e à fraternidade do que à igualdade.

Entre 1830 e 1848 a Suíça passou por um conjunto de processos políticos contraditórios. Embora os conflitos daquela época tenham despertado muitos democratas convictos, eles travaram lutas em torno de diferentes concepções de democracia. De um lado, de um modo geral, vemos os defensores da liberdade das montanhas: cada vila, cidade e cantão – ou pelo menos os homens adultos proprietários – deveriam ser livres para controlar seus destinos coletivos. Do outro lado encontramos os defensores da democracia representativa em escala nacional, que rejeitavam a visão das montanhas em favor de um Estado com capacidade ampliada, com igualdade em toda a Suíça, com proteção garantida pelas autoridades federais, e com consultas nacionais que estabeleceriam uma ligação entre todas as partes do país.

Por trás das divisões entre os dois lados havia ainda divisões de religião, classe e desintegração na organização capitalista. Os cantões protestantes, os mais ricos do país, lutaram a seu próprio modo para implementar a democracia. Aqueles cantões instauraram instituições representativas em vez da democrá-

cia direta protagonizada por cidadãos do sexo masculino que por muito tempo prevaleceu nas comunidades montanhesas e nos cantões. Ativistas com sede em cantões reformados, em seguida, usaram a força armada para conduzir os seus vizinhos na direção de reformas que visavam implementar a democracia representativa. Eles fizeram isso primeiro em incursões através das fronteiras cantonais, e depois abertamente, em uma guerra civil que durou pouco tempo.

O problema político tornou-se agudo, porque alinhamentos nacionais de meados da década de 1840 colocaram doze cantões mais ricos e predominantemente protestantes e liberais em oposição direta a dez cantões mais pobres, e predominantemente católicos e conservadores, tudo isso numa configuração na qual cada cantão tinha direito a um único voto. Ironicamente, os cantões das montanhas que se orgulhavam de sua democracia direta, no estilo suíço, lutaram mais ferozmente contra o processo de democratização que envolveria a representação de base populacional em uma escala nacional. Assim, os liberais militaram em favor da retórica do patriotismo nacional e do governo da maioria, enquanto os conservadores defendiam os direitos dos cantões e as tradições religiosas. Três níveis de cidadania – municipal, cantonal e nacional – competiam entre si.

Entre 1830 e 1848 ocorreram contenções de modo incessante, muitas vezes com violência bastante destrutiva. Movimentos de reforma já estavam em curso em Vaud e Ticino em 1830 – na verdade, Ticino precedeu até mesmo a França com a adoção de uma nova constituição em 4 de julho de 1830 (SAUTER, 1972). No entanto, a Revolução de Julho de 1830 na França e seu eco na Bélgica no final do ano incentivou os reformadores e revolucionários suíços. Na medida em que se desenvolviam as revoluções francesa e belga, revoluções em menor escala ocorriam nas cidades suíças e nos cantões de Aargau, Lucerna, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Vaud e Zurique. Depois disso, republicanos e radicais formaram grupos militares e tentaram tomar o controle das capitais cantonais através da força armada. Esses grupos falharam em lugares como Lucerna (1841), mas foram bem-sucedidos em trazer novos governantes ao poder em Lausanne (1847), Genebra (1847) e Neuchâtel (1848).

O maior acontecimento militar ocorreu em 1847. A Dieta federal da Suíça ordenou a dissolução da liga de defesa mútua (Sonderbund), formada por cantões católicos dois anos antes; quando os cantões católicos recusaram, a Dieta enviou um exército para Friburgo e Zug (cujas forças capitularam sem que houvesse qualquer confronto mais sério), e depois para Lucerna (onde ocorreu uma batalha curta). O Sonderbund tinha cerca de 79.000 homens armados, enquanto a federação tinha em torno de 99.000.

A própria Guerra de Sonderbund produziu menos vítimas do que as lutas de menor escala que a precederam. O historiador Joachim Remak intitulou seu livro sobre o assunto de *A Very Civil War* (1993). A guerra terminou com 33 mortos entre as forças católicas e 60 mortos entre os atacantes. Sua derrota

consolidou o domínio dos liberais na Suíça como um todo e levou à adoção de uma constituição cautelosamente liberal em 1848, com inspiração no modelo americano. As longas negociações do acordo de paz beneficiaram-se especialmente de dois fatores externos: a distração das grandes potências da Europa com suas próprias revoluções em 1848, e a falta de vontade por parte da Áustria, Prússia e França em deixar qualquer um de seus rivais ganhar vantagem política na Suíça.

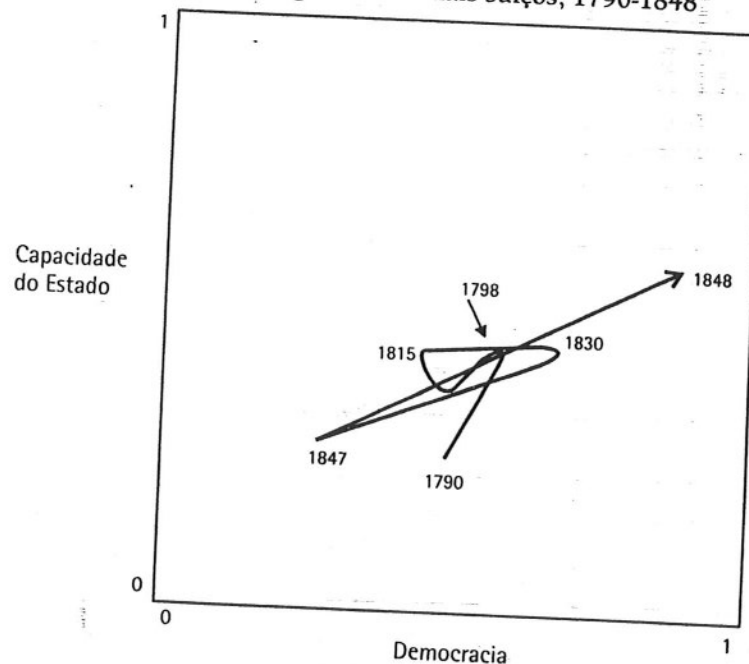
O período subsequente se assemelhava à Reconstrução da América, a época turbulenta que se seguiu à Guerra Civil dos Estados Unidos – uma convivência cheia de ressentimentos, testes persistentes, mas sem o risco de uma cisão definitiva. Os “patriotas” de 1848 conduziram o país durante anos. O General Guillaume Dufour, que liderou a tropas federais que derrotaram o Sonderbund (e que já havia ensinado Luís Napoleão na escola militar de Thun), por exemplo, comandou o exército suíço durante a maior parte da primeira década do pós-guerra. Entre 1849 e 1870, todos os cantões suíços encerraram sua rentável exportação de unidades de mercenários para o serviço militar fora da Suíça, uma atividade que perdurou por séculos. Depois disso, apenas os guardas papais e algumas unidades militares cerimoniais passaram a representar os soldados suíços fora da própria Suíça. A partir desse ponto em diante a imagem de aldeias e de cidades bem-organizadas passaram a ocupar o lugar da memória das incessantes e amargas batalhas militares.

A complexa história da Suíça entre 1790 e 1848 representa um sério desafio para a representação da democratização e da desdemocratização. Nossa representação espacial da capacidade-democracia ajuda a atender a esse desafio. A figura 3.3 traça a surpreendente trajetória da Suíça entre 1790-1848. Apesar de a democracia direta de adultos do sexo masculino em uma série de vilas e cantões das montanhas, o regime como um todo começou o seu itinerário com baixa capacidade do Estado e pouca democracia. A intervenção francesa de 1798 em diante impulsionou um pouco tanto a capacidade quanto a democracia, mas não permanentemente. Após o acordo de paz de 1815, o regime suíço foi desdemocratizado e perdeu capacidade. As enérgicas mobilizações da década de 1830 restauraram algum grau de democracia ao regime como um todo, mas sem aumentar a capacidade do Estado Central.

As divisões da Suíça primeiramente engendraram guerras civis nos cantões e entre os cantões, o que depois resultou na guerra civil de Sonderbund, de nível nacional. Em 1847 a Suíça tinha recuado para os níveis mais baixos da capacidade do Estado e da democracia de todo o período. Mas com a derrota militar das forças autonomistas e conservadoras, o acordo de paz de 1848 estabeleceu um regime nacional com níveis de democracia e capacidade do Estado sem precedentes. Certamente, no final do século XIX a Suíça nem chegou perto de suas vizinhas França, Prússia e Áustria no que diz respeito à capacidade central. Mas tornou-se um modelo europeu de democracia descentralizada.

Antes de 1798 a Suíça nunca havia chegado perto de uma capacidade substancial ou de uma democracia em escala nacional. A conquista francesa daquele ano, simultaneamente impôs um governo nacional muito mais centralizado e estabeleceu uma conexão com os defensores suíços do governo nacional representativo com poderosos aliados franceses. Naquele momento, a Suíça passou por uma longa fase de rápidas, e frequentemente violentas, alternâncias entre democratização e desdemocratização. Precisamente por causa da estrutura descentralizada do regime, da sua variedade e das claras divisões, a experiência suíça entre 1798 e 1848 torna difícil dividir a política nacional entre “Estado” e “cidadãos”.

Figura 3.3 Flutuações nos regimes nacionais suíços, 1790-1848



Ativistas suíços lutaram por aquela divisão por meio século. Mesmo assim, há algumas generalizações que foram construídas a partir dos casos que estudamos e que podem ser aplicadas aqui: no geral, a desdemocratização suíça ocorreu mais rápida e violentamente do que a democratização e, em geral, as elites privilegiadas apoiaram a desdemocratização contra a vontade expressa da maioria dos cidadãos. A formação do católico e conservador Sonderbund (1845) e seu envolvimento na guerra civil contra as forças liberais (1847) foi uma reação por parte da elite. Na Suíça, como em qualquer lugar, a democratização e a desdemocratização acabaram sendo processos assimétricos.

Permitam-me extrair uma conclusão metodológica. Por mais agradável que fosse poder manipular medidas quantitativas de democratização, desde democratização, aumento da capacidade do Estado, e diminuição da capacidade do Estado, no estágio do conhecimento em que nos encontramos atualmente, narrativas analíticas detalhadas do tipo que acabamos de realizar na Suíça parecem mais promissoras para explicações gerais para a democratização e a desdemocratização. Elas prometem mais porque nos permitem apreender as mudanças detalhadas nas relações entre os atores políticos e encontrar conexões com suas causas presumidas. Embora eu vá me basear repetidamente em dados tais como os fornecidos pela Freedom House nos próximos capítulos, a correspondência crucial entre argumentos e provas se dará na forma de narrativas analíticas.

O que vem a seguir?

Portanto, é hora de nos movermos na direção de uma explicação para a democratização e para a desdemocratização. Quase inadvertidamente, acumulamos uma série de questões explicativas urgentes. Respostas a qualquer uma destas perguntas, se estiverem corretas, trarão implicações importantes para os estudos atuais sobre a democracia. (Se, como um analista da democracia, você anseia por fama e influência, e não necessariamente fortuna, basta dar uma resposta definitiva a uma ou mais dessas perguntas.) Embora eu tenha redigido as perguntas em termos históricos amplos, a maior parte dos estudiosos do passado recente na verdade estão perseguindo suas próprias versões das mesmas questões. O quadro 3.2 resume as questões mais importantes que encontramos até agora.

É claro que a lista não esgota todas as questões interessantes com as quais os estudiosos contemporâneos da democratização estão se ocupando. Atualmente, por exemplo, muitas pessoas estão se perguntando se o fundamentalismo religioso difundido entre cidadãos de um regime mina ou inibe a democratização, e se há algum ponto no processo de democratização no qual passa a existir alguma catraca que torna a desdemocratização improvável ou impossível. Mas, no geral, as 13 questões resumem os problemas cujas soluções seriam merecedoras de importantes prêmios concedidos pelos estudiosos da democratização e da desdemocratização.

Deixando as questões de 1 a 12 para os capítulos seguintes, permitam-me concentrar logo na de número 13: as condições necessárias e suficientes. Uma vez que se descarta condições que pertencem à própria definição de democratização e desdemocratização, não acredito que exista condição qualquer necessária e muito menos suficiente para que qualquer um dos dois processos exista. Como já vimos, a comparação de casos em que a democratização ou desdemocratização ocorrem com casos semelhantes em que a democratização ou des-

democratização não ocorrem pode esclarecer o que temos de explicar. Mas isso não identificará as condições universais. Pelo menos ninguém as identificou, até o momento.

Quadro 3.2 Perguntas que vale a pena serem feitas no estudo da democratização e da desdemocratização

- 1) De que maneiras as truncadas instituições democráticas das cidades-estados, de bandos de guerreiros, de comunidades camponesas, de oligarquias mercantes, seitas religiosas e movimentos revolucionários fornecem modelos para as formas mais extensivas de democracia? Dada a sua disponibilidade, por que nunca se tornaram modelos para a democracia direta em uma escala nacional?
- 2) Por que a Europa Ocidental liderou o caminho em direção à democratização, seguido de perto pelas Américas?
- 3) Como países como a França passaram [e passam] de uma situação de imunidade absoluta contra instituições democráticas nacionais a alternâncias frequentes entre democratização e desdemocratização?
- 4) Por que, em geral, as ondas de desdemocratização ocorreram [e ocorrem] mais rapidamente do que ondas de democratização?
- 5) Como explicar os padrões assimétricos de apoio e envolvimento no processo de democratização e de desdemocratização?
- 6) Por que a democratização normalmente ocorre em ondas, em vez de acontecer de modo separado em cada regime e em seu próprio ritmo?
- 7) O que explica a disseminação da democratização e da desdemocratização durante os séculos XIX e (especialmente) XX da Europa Ocidental para o resto do mundo?
- 8) Por que (com as exceções parciais do Egito e Japão) a democratização só começou a ocorrer na Ásia e na África bem depois da Segunda Guerra Mundial?
- 9) Como podemos explicar as experiências drasticamente diferentes de estados pós-socialistas com a democratização e a desdemocratização?
- 10) Sob quais condições, em que medida, e como é que o crescimento da capacidade do Estado promove a disponibilidade de um regime para a democratização e para a desdemocratização?
- 11) Em que medida e como é que as interações de um regime não democrático com regimes democráticos promoverão democratização naquele regime?
- 12) Como as formas e fontes de recursos que sustentam um Estado (por exemplo, agricultura, mineração ou comércio) afetam a suscetibilidade do seu regime à democratização ou desdemocratização?
- 13) Há condições necessárias ou suficientes para democratização e desdemocratização, ou (pelo contrário) as condições favoráveis variam significativamente conforme a época, região e tipo de regime?

Contudo, eu acredito que alguns processos necessários promovem a democratização, e que reverses nesses processos promovem a desdemocratização. Por enquanto, vamos negligenciar a desdemocratização e vamos nos concen-

trar na democratização para tornar mais clara essa linha argumentativa. Para que a democratização se desenvolva em qualquer regime, as mudanças devem ocorrer em três áreas: redes de confiança, desigualdade categórica e centros de poder autônomos.

Redes de confiança são conexões interpessoais ramificadas, constituídas principalmente por laços fortes, no âmbito dos quais as pessoas dispõem de recursos e empreendimentos valiosos, importantes e de longo prazo, que de outro modo estariam sujeitos a malfazeres, erros e falhas. Diásporas comerciais, grupos de parentesco, seitas religiosas, conspirações revolucionárias e os círculos de crédito muitas vezes pressupõem redes de confiança. Durante a maior parte da história os participantes das redes de confiança blindaram-se cuidadosamente do envolvimento em regimes políticos por um medo justificado de que os governantes quisessem aproveitar os seus preciosos recursos ou subordiná-los aos programas do Estado.

Contudo, enquanto permanecem totalmente separadas dos regimes, as redes de confiança constituem obstáculos à democratização; seu caráter segregacionista impede o comprometimento de seus membros em empreendimentos democráticos coletivos. A democratização só se torna possível quando as redes de confiança integram-se significativamente aos regimes, e, assim, motivam os seus membros a se engajar em consultas mutuamente vinculatórias – o consentimento contingente de cidadãos aos programas propostos ou promulgados pelo Estado (TILLY, 2005b). Dois grandes processos que afetam as redes de confiança, portanto, estão na base da democratização: 1) a dissolução ou integração de redes de confiança segregadas e 2) a criação de redes de confiança vinculadas com a política. Na Suíça, as lutas violentas de 1830 a 1847 e o acordo de paz de 1848 promoveram ambos os processos (TILLY, 2004: 187-190).

Junto com esses dois processos aparecem uma série de mecanismos recorrentes, por exemplo:

- A desintegração das atuais redes de confiança segregadas (por exemplo, a deterioração da capacidade de patronos para fornecer bens e proteção a seus dependentes faz com que esses abandonem esse vínculo de clientelismo).
- A expansão das categorias da população sem acesso a redes de confiança eficazes e seus principais empreendimentos de risco de longo prazo (por exemplo, o crescimento de trabalhadores assalariados sem terra nas regiões agrárias faz aumentar o número de indivíduos sem vínculos clientelistas e/ou de relações de ajuda mútua).
- O surgimento de novas oportunidades de longo prazo de risco e ameaças de que as redes de confiança existentes não conseguirão responder a essas demandas (por exemplo, aumentos substanciais nos conflitos, na fome, nas doenças e/ou no banditismo saturam visivelmente a capacidade de proteção dos patronos, das diásporas e das redes de solidariedades locais).

Na Suíça todos os três mecanismos reformularam as redes de confiança entre 1750 e 1848. O crescimento intensivo da produção têxtil precedeu o processo de concentração populacional nas cidades de baixa altitude durante o século XIX, incluindo Zurique. Aquela transformação industrial em duas etapas fez crescer o proletariado na Suíça, bem como balançou as redes de clientelismo mantidas por proprietários de terra e pelos párocos (BRAUN, 1960, 1965; GRUNER, 1968; GSCHWIND, 1977; JORIS, 1994; JORIS & WITZIG, 1992; ROSENBE, 1999). As sucessivas invasões francesas, o acordo de 1815 e as lutas de 1830 a 1847 tiveram também um duplo efeito: abalaram as velhas relações entre as redes de confiança e processos políticos públicos em nível cantonal, mas – ao menos para os protestantes e para os liberais seculares – criaram novas conexões entre redes de confiança interpessoais e o novo regime parcial que estava emergindo em escala nacional dentro da coalizão protestante-liberal.

Cada um dos três mecanismos listados promove a dissolução das redes de confiança segregadas e a criação de redes de confiança com conexões políticas. O próximo capítulo apresenta um olhar detalhado sobre os processos e os mecanismos que afetam a segregação e integração das redes de confiança em relação aos processos políticos públicos.

E em relação à desigualdade categórica? O termo significa a organização da vida social em torno de fronteiras que separam conjuntos inteiros de pessoas que diferem coletivamente em suas oportunidades de vida, como é comumente o caso das categorias de gênero, raça, casta, etnia, nacionalidade e religião e como às vezes é o caso das categorias de classe social. Enquanto tais desigualdades se traduzem diretamente em diferenças categóricas em relação a direitos e deveres políticos, a democratização permanece impossível. Qualquer processo de democratização depende não necessariamente da diminuição da desigualdade categórica, mas no insulamento dos processos políticos públicos dessa desigualdade categórica. Dois processos principais que contribuem para o insulamento: a equalização das próprias categorias em alguns aspectos e a depuração dessas políticas do impacto dessas categorias.

Aqui estão os tipos de mecanismos que operam dentro do processo mais amplo de equalização e depuração:

- Equalização dos benefícios e/ou do bem-estar em todas as categorias dentro da população em geral (por exemplo, a demanda crescente por produtos agrícolas faz crescer os camponeses médios).
- A redução ou contenção governamental da força armada privada (por exemplo, a dissolução dos exércitos pessoais dos magnatas enfraquece o controle dos nobres sobre os plebeus, diminuindo assim a capacidade daqueles de traduzir diretamente suas diferenças em processos políticos públicos).
- A adoção de dispositivos que isolam os processos políticos públicos das desigualdades categóricas (por exemplo, o voto secreto; pagamento dos

ocupantes dos cargos oficiais; e o acesso livre e igual dos candidatos aos meios de comunicação incitam a formação de coalizões com diversas categorias).

Esses e outros mecanismos similares apareceram de forma destacada na história da Suíça que acabamos de avaliar. Nesse país o regime que se formou em 1848 estabeleceu barreiras efetivas entre processos políticos públicos e as desigualdades categóricas que fizeram com que ativistas suíços matassem uns aos outros durante os 17 anos anteriores.

Centros de poder autônomos operam fora do controle dos processos políticos públicos e fora das interações regulares entre cidadãos e Estado. Eles podem incluir todas as conexões interpessoais que proporcionam aos atores políticos – tanto indivíduos e segmentos da cidadania – com os meios para alterar (ou defender) as distribuições de recursos, da população, e das atividades dentro do regime. Às vezes elas existem dentro do próprio Estado, especialmente quando os militares administram ou agem de forma independente das autoridades civis. A configuração de linhagens, congregações religiosas, organizações econômicas, comunidades organizadas e das forças militares em um determinado regime afeta fortemente a possibilidade de que os processos políticos públicos se movam na direção de uma consulta ampla, igualitária, protegida e mutuamente vinculatória. Isso ocorre tanto porque essas formas de configuração determinam que tipos de atores políticos estão prontamente disponíveis quanto porque afetam quais elementos da cidadania irão integrar os processos políticos públicos. Na medida em que os centros de poder, especialmente aqueles que controlam meios coercitivos autônomos, desinteressam-se dos processos políticos públicos, a democratização continua difícil ou impossível.

Os processos de fomento da democracia envolvendo centros de poder autônomos incluem: 1) ampliação da participação política, 2) equalização do acesso a recursos políticos e oportunidades fora do Estado, e 3) inibição do poder coercitivo autônomo e/ou arbitrário, tanto dentro como fora do Estado. Apesar de seus pesos e temporalidades variarem de um caso para o outro, em algum grau todos os três devem ocorrer para que a democratização possa acontecer.

Os mecanismos dentro desses processos incluem:

- Formação de coalizões entre os segmentos das classes dominantes e de atores políticos que estão atualmente excluídos do poder (por exemplo, burgueses dissidentes que recrutam trabalhadores destituídos de direitos políticos e assim promovem sua participação política).
- Cooptação ou eliminação de intermediários políticos anteriormente autônomos (por exemplo, figuras de grande expressão regional se unem a coalizões de governo, tornando-se comprometidos com programas do Estado).
- Negociação de coalizões entre categorias desiguais e/ou distintas de redes de confiança (por exemplo, formação alianças regionais contra a apreensão

estatal de bens locais, promovendo o uso dessas alianças em outras lutas políticas).

Todos esses mecanismos e outros estiveram presentes na transição da Suíça de uma situação de enorme fragmentação para uma democracia parcial de baixa capacidade. Mais importante, a vitória militar e o acordo de paz de 1847 a 1848 definitivamente diminuíram a capacidade das comunidades e dos cantões sob o pretexto de reduzir suas forças armadas independentes – que, aliás, continuaram a existir.

Certamente há importantes mudanças na vida social por trás dessas alterações cruciais das redes de confiança, da desigualdade categórica e do poder não estatal. Em discussões posteriores vamos prestar atenção às transformações da organização econômica, da comunicação de massa, da mobilidade da população e da educação. Finalmente veremos que quatro poderosos processos políticos – confronto doméstico, conquista militar, revolução e colonização – aceleraram as transformações das redes de confiança, a desigualdade categórica e os processos políticos públicos e, ao fazer isso, esses processos algumas vezes produziram uma rápida democratização ou desdemocratização.

Todas essas mudanças permanecem misteriosas, e talvez até um pouco dúbias, até que sejam exploradas com muito mais detalhe. Porém, como preparação para capítulos posteriores, permitam-me simplesmente formular o argumento geral a partir da enumeração de pontos bastante simples:

- ① As trajetórias dos regimes dentro de nossa representação espacial da capacidade e da democracia afetam significativamente tanto as perspectivas dos regimes em relação à democracia quanto ao caráter de sua democracia, se ela chegar.
- ② No longo prazo, o aumento da capacidade do Estado e democratização reforçam-se mutuamente, assim como a expansão do Estado gera resistência, barganhas e acordos provisórios de um lado, enquanto de outro lado a democratização incentiva demandas por expansão da intervenção estatal, que promove o aumento da capacidade.
- ③ Nos extremos, se a capacidade se desenvolve de forma mais extensa e mais rápida do que a democratização, o caminho para a democracia (se existir) passa pelo autoritarismo; se a democratização se desenvolve mais e mais rápida do que a capacidade e o regime sobrevive a isso, o caminho passa por uma zona de risco na construção da capacidade.
- ④ Embora as formas de organização – eleições, mandatos, representação de área, assembleias deliberativas, e assim por diante – aprovadas pelos regimes em processo de democratização muitas vezes emulem ou adaptem as instituições que têm fortes precedentes nas vilas, cidades, jurisdições regionais, ou regimes nacionais adjacentes, eles quase nunca evoluem diretamente dessas instituições.

5) A democratização depende de mudanças em três arenas – na desigualdade categórica, nas redes de confiança e nos processos políticos públicos –, bem como das interações entre essas mudanças.

6) Regularidades na democratização não consistem em uma sequência padrão geral ou na existência de condições suficientes, mas de mecanismos causais recorrentes que, em diferentes combinações e sequências produzem mudanças na desigualdade categórica, nas redes de confiança, e no poder não estatal.

7) Sob circunstâncias especificáveis, revoluções, conquistas, colonizações, e confrontos nacionais aceleram e concentram alguns desses mecanismos causais cruciais.

8) Quase todos os mecanismos causais cruciais de fomento à democracia envolvem lutas populares – atores politicamente constituídos fazem reivindicações coletivas e públicas a outros atores, incluindo os agentes governamentais – como correlatos, causas e efeitos.

9) Apesar de importantes alterações nas formas específicas das instituições democráticas como o legislativo, e do impacto relativo de diferentes fatores causais como a certificação internacional dos regimes democráticos, os processos fundamentais de promoção da democratização permaneceram os mesmos ao longo dos vários séculos da história da democracia.

Estes argumentos são centrados em torno de uma ideia nuclear. A democratização nunca ocorre sem pelo menos uma realização parcial de três grandes processos: a integração das redes de confiança interpessoais nos processos políticos públicos; insulamento dos processos políticos públicos em relação às desigualdades categóricas e eliminação ou neutralização dos centros de poder autônomos, coercitivos e controladores, de modo a aumentar a influência de pessoas comuns sobre os processos políticos públicos e ampliar o controle desses processos sobre a ação do Estado. A retirada substancial de redes de confiança dos processos políticos públicos, a crescente inserção das desigualdades categóricas nos processos políticos públicos e a autonomia crescente de centros de poder coercitivo são elementos que promovem a desdemocratização. Apesar de ocorrerem atrasos nos efeitos desses processos em função de instituições já existentes no passado, os três grandes processos e seus reversos sempre dominam as movimentações de aproximação ou de afastamento em relação à democracia.

Para tratar em detalhe de cada um desses argumentos, os capítulos seguintes procederão em uma sequência óbvia. O próximo capítulo (capítulo 4) trata da confiança e da desconfiança; o capítulo 5 trata da igualdade e da desigualdade, enquanto o capítulo 6 ocupa-se das relações entre processos políticos públicos e centros de poder autônomos. Em seguida, nos deteremos sobre duas sínteses. O capítulo 7 analisa caminhos alternativos para a democracia e para a não democracia, enquanto o capítulo 8 oferece conclusões gerais.

Confiança e desconfiança

de categórica, nas redes de confiança e nas em três arenas – na desigualdade bem como das interações entre essas mudanças.

⑥ Regularidades na democratização não consistem em uma sequência padronizada ou na existência de condições causais recorrentes que, em diferentes sociedades, produzem mudanças na desigualdade categórica, nas redes de confiança, e no poder não estatal.

⑦ Sob circunstâncias especificáveis, revoluções, conquistas, colonizações e confrontos nacionais aceleram e concentram alguns desses mecanismos causais cruciais.

⑧ Quase todos os mecanismos causais cruciais de fomento à democracia envolvem lutas populares – atores reivindicações coletivas e públicas a politicamente constituídos fazem governamentais – como correlatos, causas e efeitos.

⑨ Apesar de importantes alterações nas formas específicas das instituições democráticas como o legislativo, e do impacto relativo de diferentes fatores causais como a certificação internacional dos regimes democráticos, os processos fundamentais de promoção da democratização permaneceram os mesmos ao longo dos vários séculos da história da democracia.

Estes argumentos são centrados em torno de uma ideia nuclear. A democratização nunca ocorre sem pelo menos uma realização parcial de três grandes processos: a integração das redes de confiança interpessoais nos processos políticos públicos; insulamento dos processos políticos públicos em relação às desigualdades categóricas e eliminação ou neutralização dos centros de poder autônomos, coercitivos e controladores, de modo a aumentar a influência de pessoas comuns sobre os processos políticos públicos e ampliar o controle desses processos sobre a ação do Estado. A retirada substancial de redes de confiança dos processos políticos públicos, a crescente inserção das desigualdades categóricas nos processos políticos públicos e a autonomia crescente de centros de poder coercitivo são elementos que promovem a desdemocratização. Apesar de ocorrerem atrasos nos efeitos desses processos em função de instituições já existentes no passado, os três grandes processos e seus reversos sempre dominam as movimentações de aproximação ou de afastamento em relação à democracia.

Para tratar em detalhe de cada um desses argumentos, os capítulos seguintes procederão em uma sequência óbvia. O próximo capítulo (capítulo 4) trata da confiança e da desconfiança; o capítulo 5 trata da igualdade e da desigualdade, enquanto o capítulo 6 ocupa-se das relações entre processos políticos públicos e centros de poder autônomos. Em seguida, nos deteremos sobre duas sínteses. O capítulo 7 analisa caminhos alternativos para a democracia e para a não democracia, enquanto o capítulo 8 oferece conclusões gerais.

Sem qualquer planejamento deliberado, durante o século XIX o Estado americano construiu uma enorme e ruidosa máquina para a integração das redes de confiança aos processos políticos públicos. Talvez eu devesse dizer aos estados americanos, uma vez que a mediação de eleições nacionais e outras atividades políticas realizadas por estados individuais forneceram as oportunidades de integração local e regional que um sistema altamente centralizado teria inibido. Como resultado, três elementos dos processos políticos públicos americanos estão conectados: 1) sistema majoritário puro, em cujas eleições os vencedores ganham todos os espólios, enquanto os perdedores abandonaram as vantagens do cargo; 2) as redes de clientelismo passaram a oferecer empregos, favores políticos e propinas em troca de apoio político, e 3) as redes de confiança fundamentadas na migração, etnia, religião, parentesco, amizade e trabalho. As campanhas eleitorais americanas reuniram todos esses elementos nas vívidas demonstrações de sua vida partidária.

Os três elementos representam fenômenos muito mais amplos que figuram nos processos políticos públicos em todos os lugares: formas disponíveis de participação política; relações sociais entre os participantes e conexões variáveis entre as redes de confiança e processos políticos públicos. Sua interseção é importante porque a maioria das combinações históricas de participação política, relações sociais e conexões entre as redes de confiança e processos políticos públicos têm inibido a democratização, em vez de promovê-la. Somente certas combinações dos três elementos tornam a política democrática possível. Os próximos três capítulos examinam como essas combinações devem acontecer e como se produzem os seus efeitos. Este capítulo concentra-se sobre o lugar da confiança e da desconfiança na formação dos regimes democráticos.

Detenhamo-nos por um momento para rever o terceiro elemento dos processos políticos públicos americanos do século XIX: as redes de confiança. Para pessoas que pensam na confiança como uma atitude pessoal – Joe é uma pessoa de confiança, Jane tende a desconfiar de todos –, a noção de uma rede de confiança soa como algo estranho. Podemos, de fato, pensar a confiança como uma atitude ou como uma relação. Com a finalidade de estudar a democratização e a desdemocratização, é importante concentrar-se na relação, deixando de lado que tipo de atitudes podem motivar, complementar ou resultar

de uma relação de confiança. Rótulos como *parente, compadre, paisano, companheiro de crença e membro de uma tripulação* fornecem uma primeira indicação de uma relação de confiança.

Mas conhecemos uma relação de confiança com mais segurança pelas práticas de seus participantes. Pessoas que confiam umas nas outras emprestam dinheiro umas às outras sem pedido de garantias, prestam favores sem um *quid pro quo* imediato, permitem umas às outras que cuidem de seus filhos, confidenciam segredos arriscados, pedem umas às outras para proteger objetos preciosos e contam uma com a outra para a assistência em emergências.

A confiança, então, consiste em colocar os bens preciosos nas mãos de outros, correndo o risco de que não sejam bem-cuidados, que erros sejam cometidos ou que falhas aconteçam (TILLY, 2005b). Relações de confiança incluem todos aqueles com quem as pessoas assumem esses riscos de forma regular. Apesar de algumas relações de confiança permanecerem puramente diádicas, elas operam principalmente dentro de grandes redes de relações similares. Para colocar de uma maneira mais formal, redes de confiança contêm conexões interpessoais ramificadas, constituídas principalmente por laços fortes, dentro das quais as pessoas depositam recursos e empreendimentos valiosos, importantes e duradouros sob o risco das más ações, erros e falhas dos outros.

Como é que vamos reconhecer uma rede de confiança quando nos deparamos diante delas ou quando ingressamos nelas? Primeiro, vamos observar um número de pessoas que estão ligadas, direta ou indiretamente, pelos laços similares; eles formam uma rede. Em segundo lugar, veremos que a mera existência de tais laços dá aos membros o direito a importantes reivindicações de atenção ou de ajuda de outro; a rede é constituída por fortes laços. Terceiro, vamos descobrir que os membros da rede estão levando adiante coletivamente algum empreendimento de longo prazo, como a procriação, comércio de longa

distância, a migração transcontinental, a ajuda mútua dos trabalhadores ou a prática de alguma religião não muito aceita. Finalmente, vamos descobrir que a configuração das relações dentro da rede define de que modo esse empreendimento está suscetível às más ações, erros e falhas dos indivíduos que delas fazem parte. No século XIX, nos Estados Unidos, muitas seitas religiosas, grupos de artesãos e fluxos migratórios mantiveram vivas as redes de confiança que acabaram por desempenhar um papel fundamental nos processos políticos públicos americanos. Em conexão com os outros dois elementos – eleições competitivas e redes clientelistas – elas colocaram um selo que marcou as lutas políticas do século XIX.

Os três elementos estavam interligados no Décimo Terceiro Distrito Eleitoral de Ohio durante a campanha para o Congresso de 1866 – logo após o término da Guerra Civil. George Johns, um funcionário do Congresso, estava ajudando a organizar a campanha do candidato republicano, Columbus Delano. Dentre outros grupos locais, queria angariar os votos dos operários irlandeses, muitos dos quais apoiavam ou pertenciam à Irmandade Fenian, uma sociedade nacionalista irlandesa revolucionária fundada em 1858. Anteriormente eles haviam apoiado os democratas, e por isso os fenianos poderiam ajudar a balançar a eleição de Ohio para o lado dos republicanos. Em particular, Johns queria a ajuda de Patrick Lamb, um taverneiro e antigo representante dos democratas. Johns foi para o salão para procurar Lamb. Conforme ele relatou mais tarde:

Eu perguntei ao senhores que estavam comigo se queriam algo para beber. Um copo de cerveja foi tomado, e então eu dei uma nota de cinco dólares em pagamento. Lamb não estava presente, como havia apenas um jovem rapaz tomando conta, ele podia me dar o troco. Eu lhe disse que pegaria de uma próxima vez, mas como Lamb chegou logo, recebi o troco. Eu não tive nenhuma conversa com ele nessa ocasião, mas eu ouvi ele falar sobre os Fenian e referir-se aos outros por esse nome. Mais tarde, à noite, após o encerramento da reunião, ele me encontrou na confeitaria Hughes & Nichols, nesta cidade; ele então me levou para fora e disse que tinha um número considerável de amigos que eram trabalhadores, que ele queria que votassem no partido republicano. Eu acho que ele mencionou o número como sendo entre oitenta e cento e vinte, e afirmou ter uma lista considerável deles – e que seria preciso trabalho, cuidado e tempo para levá-los às urnas. Ele disse que se tivesse cinquenta dólares para pagar por seu tempo e trabalho, e para pagar suas despesas, ele iria vê-los subir e descer o canal (BENSEL, 2004: 70).

Lamb contou uma história um pouco diferente de seu primeiro encontro com Johns, mas ambos concordaram com a natureza do seu negócio: dinheiro por votos. Lamb conseguiu um bom número de votos dos Fenian para Delano.

1. Para pesquisas e estudos especializados sobre essas práticas de confiança, cf. Alapuro e Lonkila, 2004; Anderson, 1974; Anthony e Horne, 2003; Auyero, 2001; Bates et al., 1998; Bayat, 1997; Bayon, 1999; Besley, 1995; Biggart, 2001; Biggart e Casta-Nias, 2001; Buchan, Croson e Dawes, 2002; Burt e Knez, 1995; Castrén e Lonkila, 2004; Clark, 2004; Cozinhos, 2001; Cordero-Guzmán, Smith e Grosfoguel, 2001; Curtin, 1984; Darr, 2003; Diani, 1995; DiMaggio, 2001; DiMaggio e Louch, 1998; Elster, 1999; Elster, Offe e Preuss, 1998; Feige, 1997; Fernee e McAdam, 1988; Fontaine, 1993; Gambetta, 1993; Gould, 1995, 1999, 2003; Granovetter, 1995; Grimson, 1999; Guinnane, 2005; Guiso, Sapienza e Zingales, 2004; Haber, Razo e Maurer, 2003; Havik, 1998; Heimer, 1985; Hoffman, Postel-Vinay e Rosenthal, 2000; Lea, 1994; Ledeneva, 1998, 2004; Levi, 1997; Levi e Stoker, 2000; Luz e Bonacich, 1988; Lonkila, 1999a; 1999b; MacLean, 2004; Marques, Santos e Araújo, 2001; Meisch, 2002; Morawska, 1985, 1996, 2003; Muldrew, 1993, 1998, 2001; Ogilvie, 2005; Ohlemacher, 1993; Opp e Gern, 1993; Ostergren, 1988; Ostrom, 1990, 1998; Passy, 1998, 2001; Pastor et al., 2002; Paxton, 1999; Piipponen, 2004; Portes, 1995; Postel-Vinay, 1998; Powell, 1990; Powell e Smith-Doerr, 1994; Rotberg, 1999; Seligman, 1997; Shapiro, 1987; Singerman, 1995; Solnick, 1998; Stark, 1995; Tilly, 1990, 2000, 2005b; Tsai, 2002; Uslaner, 2002; Warren, 1999; Weber e Carter, 2003; Branco, 2002; Wiktorowicz, 2001; Wuthnow, 2004; Yamagishi e Yamagishi, 1994; Zelizer, 2002, 2004, 2005a, 2005b.

A abertura e a grosseria da transação Lamb-Johns pode chocar as sensibilidades do século XXI, mas ilustra dramaticamente como o processo eleitoral americano do século XIX estava integrando as redes de confiança nos processos políticos públicos. Neste caso, os laços formados pela migração, etnia, religião, comércio e conspiração política convergiram para conectar os trabalhadores irlandeses de Ohio. Essas conexões fizeram com que eles fossem suscetíveis às negociações de Lamb. É certo que nem todos os eleitores receberam subornos ou responderam a lobistas como Patrick Lamb. Mas na arena política americana as redes de confiança frequentemente formaram a base do envolvimento das pessoas na política.

A conexão entre política e redes de confiança no cenário político americano durante o século XIX não foi benigna. Pelo contrário, o caráter muito acentuado das divisões de etnias, raças, religião, origem migrante e profissões na mobilização política geralmente gerou violências na medida em que um grupo procurou eliminar o outro. As eleições representaram os pontos mais altos desses enfrentamentos – ou, dependendo da sua perspectiva, os pontos baixos. A eleição presidencial de 1852, que opôs o democrata Franklin Pierce (o vencedor) contra o *whig*² Winfield Scott ocorreu como luta em torno da questão da escravidão, da admissão de novos estados e da imigração, que dividiram duramente ambas as partes. De fato, o partido Whig explodiu durante os próximos quatro anos, e os Democratas emergiram como o partido antiescravidão.

Os alinhamentos étnicos em relação a todas as questões tornaram-se mais salientes. Nas eleições de 1852, em St. Louis, os alemães do First Ward, defensores dos democratas, simplesmente impediram todos os Whigs de votar:

A eleição aconteceu apenas com algumas brigas e confusões usuais, possivelmente incluindo algum Buntline [agitador Whig] rasgando cartazes dos democratas ou arremessando algumas pedras. Em seguida, reverberaram alguns tiros – eram os defensores dos whigs na taverna e na casa de Neumeyer. Joseph Stevens foi fatalmente atingido e alguns outros feridos, ou durante esse primeiro tiroteio ou quando o grupo dos Buntline foram em direção à taberna e a saquearam e queimaram. As autoridades rapidamente acabaram por dominar a luta, contiveram o fogo, e muito mais tarde na noite, averiguaram o movimento contra o jornal alemão (GRIMSTED, 1998: 230).

Em St. Louis, 13º Distrito de Ohio, e em outros lugares, as eleições ofereceram repetidas oportunidades para a mobilização com base em etnia, religião, origem migrante, raça e profissão. Em cada caso, organizações locais ancoradas em redes de confiança forneceram as bases para a mobilização.

2. No caso da política norte-americana, o Whig era um partido existente no século XIX em oposição ao Partido Democrata, e que foi sucedido pelo Partido Republicano.

Redes de confiança para apagar incêndios

Tomemos o caso notório das companhias de bombeiros voluntários do século XIX. Como as milícias privadas que proliferaram no século XIX dos Estados Unidos, as companhias de bombeiros geralmente recrutavam seus membros de um mesmo grupo étnico, de um mesmo local, da região urbana e da classe trabalhadora. E essas companhias geralmente competiam umas com as outras:

Lutar era uma antiga tradição entre os bombeiros. A maioria das disputas resultou de diferenças funcionais. Empresas de mangueiras lutavam pelos hidrantes mais próximos do incêndio, e os carros de bombeiros lutavam para ficar mais próximos das mangueiras. Ser o primeiro a chegar em um incêndio era motivo de grande dose de orgulho, mas a honra de apagar o fogo era muitas vezes conquistada lutando com os concorrentes que chegavam depois. Conseguir chegar a um incêndio envolvia sempre uma luta com seus rivais, cortando cabos de reboque e danificando as rodas do veículo para ganhar a corrida. Empresas de combate ao fogo foram, assim, instituições fundamentais que concorriam em todos os sentidos (LAURIE, 1973: 77).

Em Southwark, na época um subúrbio da Filadélfia, durante a década de 1840 sete empresas de incêndio tinham sua sede em localizações muito próximas umas das outras.

A American Republican Shiffler Hose Company adotou seu nome em homenagem a George Shiffler, um aprendiz que trabalhava com couro. Shiffler tinha sido o primeiro americano nativo morto nos combates de rua da Filadélfia em 1844 entre católicos e protestantes. Tal como o resto do seu nome sugere, a companhia de mangueiras era alinhada com o recém-formado Partido Republicano, nacionalista, anticatólico e antiescravagista. A Companhia Shiffler recrutava os seus membros entre os nativos Yankees. Ela lutou mais ferozmente com a Moyamensing Hose Company (católica, irlandesa e democrata) e com os membros de uma gangue aliada, os Killers. Estes muitas vezes ateavam fogo em Southwark e em seguida esperavam para emboscar os Shifflers quando eles chegavam para extinguir os incêndios. Mas o Shifflers, por sua vez, começaram a carregar mosquetes e rifles de caça quando iam para um novo foco de incêndio. Como resultado, tanto os Killers quanto os Shifflers muitas vezes abandonavam um incêndio com ferimentos de bala (LAURIE, 1973: 79-82).

No final, essa tendência das empresas de bombeiros voluntários para lutar umas com as outras em vez de combater incêndios, e a frequência com que os seus membros mais dedicados ateavam fogo só pela aventura de extingui-lo acabou por conduzir à profissionalização do corpo de bombeiros. Mas por décadas as empresas voluntárias de combate aos incêndios, que recrutaram em grupos etnicamente segregados, atuaram não apenas como guardiãs da segurança pública, mas também como sociedades de trabalhadores com benefícios mútuos.

Em Poughkeepsie, Nova York, o relato de Clyde e Sally Griffen sobre as empresas de combate a incêndios durante o século XIX revela a grande concentração de seus membros em áreas de comércio, recrutando especialmente indivíduos assalariados na faixa dos 20 e 30 anos de idade e com pouca perspectiva de progredir em seus locais de trabalho. (Infelizmente, os Griffen não analisaram diretamente a composição étnica das empresas de combate ao fogo, mas a partir da descrição de sua descrição geográfica parece provável que eram divididas principalmente em unidades de irlandeses, alemães e yankes). Segundo o relato dos Griffens,

o que faltava em seus membros quanto às perspectivas futuras era compensado em emoção presente. As empresas frequentemente faziam excursões para outras cidades, que eram ocasiões de convívio que certamente seriam contadas em detalhes nos jornais locais. Uma empresa fez uma excursão para New Haven, onde “fogoeiras foram acesas em cada esquina [...] e eles receberam um banquete e foram recebidos pelo prefeito”. No dia seguinte o corpo de bombeiros daquela cidade inteira acompanhou-os até o trem para Nova York [...]. Uma carta enviada para o *Daily Press* em 1868 reclamou sobre a extensa cobertura “das visitas dos bombeiros, que incluíam barris de alcatrão, tochas, petiscos, discursos, bonitos bouquets, lindas garotas e todo esse tipo de coisa” (GRIFFEN & GRIFFEN 1978: 42).

As empresas de combate ao fogo ofereciam para os homens comuns essas oportunidades de participar de desfiles públicos, celebrações e diversões. Elas também produziram suas próprias formas de ajuda mútua, incluindo o seguro funeral. Geralmente homogêneos em sua origem em função da segregação das cidades onde tinham suas sedes, elas ofereceram convidativas condições para o recrutamento de votos e de ativistas políticos. Essas empresas fizeram o seu papel no processo de integração das redes de confiança aos processos políticos públicos americanos, organizadas em torno de divisões étnicas e profissionais. Por meio de comitês locais, comitês de fábrica, e de organizações que abrangiam a cidade como um todo, os partidos políticos e sindicatos então agregaram esse envolvimento político às suas conexões na cidade, nos níveis estadual e nacional.

Para evitar que esse argumento se pareça com uma versão requentada da afirmação de Tocqueville sobre a importância das associações voluntárias para a democracia na América, permitam-me registrar minha concordância com a análise de Jason Kaufman sobre as ordens fraternais e organizações similares desde o final do século XIX (KAUFMAN, 2002). A controversa pesquisa de Kaufman documentou a intensidade do envolvimento associativo nas cidades americanas durante as últimas décadas do século XIX. Mas em relação a isso ele afirmou vigorosamente que:

- 1) A vida associativa declinou após a Primeira Guerra Mundial.
- 2) As associações que desapareceram serviam a interesses paroquiais e não ao bem geral.
- 3) Em sua maior parte, eles prosperaram com uma combinação de exclusão, sociabilidade e segurança, por exemplo, fornecendo ajuda mútua para imigrantes recentes oriundos de uma única região. Portanto, elas contribuíram para a segmentação dos processos políticos públicos e sociais americanos.
- 4) Em suma, foi uma coisa boa que a vida associativa tenha declinado.

O primeiro ponto desafia tanto a tese de Robert Putnam (que vê um declínio na participação voluntária americana, mas somente depois de 1950) quanto a de Theda Skocpol (que vê um vasto movimento de aumento das organizações a partir do final do século XIX, envolvendo a criação de associações nacionais, a sua geração de filiais locais, a absorção e afiliação de associações existentes anteriormente em nível local, e aumento na sua eficácia como condutoras de políticas baseadas em interesses) (PUTNAM; LEONARDI & NANETTI, 2000; SKOCPOL, 2003; SKOCPOL & FIORINA, 1999). Os pontos dois, três e quatro confundem os atuais admiradores de Alexis de Tocqueville, que veem a sociedade civil e as associações voluntárias como bens democráticos fundamentais e características distintivas do patrimônio político americano. O argumento final enuncia um julgamento surpreendente sobre os atuais anúncios de um florescimento do voluntarismo. Isso implica que uma proliferação de novas associações voluntárias pode facilmente promover os interesses paroquiais em vez de servir à democracia.

Fraternidades, sociedades de trabalhadores com benefícios mútuos, milícias privadas, companhias e similares do século XIX foram organizações que serviram aos interesses paroquiais antes de terem ajudado no desenvolvimento da democracia. Em Nova York, durante a década de 1850, bairros étnicos criaram as suas próprias unidades de milícia:

Em 1852, 4.000 dos 6.000 membros eram estrangeiros, incluindo: 2.600 irlandeses na Emmet Guards, no Irish Rifles, na Irish-American Guards e no 9º e 69º; 1.700 alemães em seus próprios regimentos; a italiana Garibaldi Guard, e os franceses da Garde Lafayette foram anexados ao 12º regimento. No outro extremo, 2.000 “americanos” residentes do Lower East Side juntaram-se às milícias nativistas como American Rifles e a American Guard (SCHERZER, 1992: 199)

Na fronteira Milwaukee, ao mesmo tempo, os processos políticos públicos eram centrados em torno das rivalidades entre os yankees, os alemães e os irlandeses, com a questão da temperança acentuadamente dividindo os yankees sobrios do resto (CONZEN, 1976, cap. 7).

Ao contrário dos efeitos da agregação dos sindicatos de trabalhadores e partidos políticos do tipo *catch all*, entidades políticas com base em etnias, classes, religião e diferenças profissionais acabaram por inibir o consenso entre grupos e a possibilidade de ações transversais coletivas promovidas por formas de organização menores, porém mais abrangentes. Mas essas entidades com uma estreita base política produziram dois resultados que esses outros tipos de organizações raramente promoviam: elas integraram aos processos políticos públicos redes de confiança anteriormente segregadas, e fizeram com que novos indivíduos passassem a experimentar essa característica da vida associativa, que consiste em dar e receber no contexto de uma atividade organizacional. Nesse sentido, elas promoveram a democratização americana.

Conceitos essenciais

A fim de entender o que estava acontecendo nos Estados Unidos do século XIX, precisamos agora voltar a complexificar a relação básica entre Estado-cidadãos de três maneiras diferentes: com relação aos recursos políticos que vinculam os cidadãos aos estados, em relação ao local dos intermediários na relação Estado-cidadão, e com relação às conexões políticas das redes de confiança.

Primeiro, os *recursos políticos* incluem os benefícios e penalidades que influenciam a participação das pessoas nos processos políticos públicos. Os recursos políticos dividem-se, grosso modo, entre *coerção*, *capital* e *compromisso*. A coerção inclui todos os meios de ação concertadas que normalmente causam perda ou danos a pessoas, bens ou à manutenção das relações sociais entre os atores. Ela se vale de diversos meios como armas, as forças armadas, prisões, informações prejudiciais e rotinas organizadas para a imposição de sanções. A organização da coerção ajuda a definir a natureza dos regimes. Com baixa nos níveis de coerção, todos os regimes são insubstanciais, enquanto com níveis elevados de acumulação e concentração de coerção todos os regimes são formidáveis. Em comparação com seus homólogos do século XX, o Estado americano do século XIX não dispunha de vastos recursos coercitivos. Muitos desses recursos eram ainda fragmentados nos níveis locais e estaduais, como no caso das milícias e xerifes.

O *capital* refere-se a recursos tangíveis e transferíveis, que em combinação com esforço pode produzir aumentos no valor de uso, além de reivindicações com força executória sobre tais recursos. Regimes que administram um capital substancial – por exemplo, com o controle direto dos governantes sobre os recursos naturais que muitas vezes é vezes amparado pela coerção – até certo ponto podem dispensar a utilização de outros e até mesmo o uso de coerção para garantir a adesão popular. Como o centro de um regime cada vez mais capitalista, os Estados Unidos do século XIX dispunham de um capital amplo, mas apenas em conjunto com seus principais capitalistas.

Compromisso significa relações entre pessoas, grupos, estruturas ou posições que promovam um cuidado mútuo. Uma linguagem compartilhada, por exemplo, estabelece uma poderosa vinculação entre pessoas e grupos, sem qualquer necessidade de coerção ou de capital. Os compromissos podem tomar a forma de uma religião ou etnia compartilhada, de vínculos profissionais, de comunidades de gosto etc. Na medida em que compromissos desse tipo conectam governantes e governados, eles substituem parcialmente a coerção e o capital. Mas o compromisso também pode se voltar contra um governo, como ocorreu, tanto no Norte quanto no Sul durante o prelúdio da Guerra Civil.

Segundo, os *intermediários*. Durante a maior parte da história, poucos cidadãos mantiveram contato direto com seus estados. Eles geralmente fizeram contato com as autoridades do Estado por meio de intermediários privilegiados e parcialmente autônomos, tais como os proprietários de terra, os senhores da guerra, sacerdotes e chefes de linhagem. O novo Estado americano estabeleceu algum contato direto com seus cidadãos através de tais instituições nacionais como o serviço postal e seu corpo de coletores de impostos. Mas, mesmo nos Estados Unidos do século XIX, a maioria das interações cidadãos-Estado passou por dois tipos de intermediários: entidades formais falando em nome de seus interesses presumidos e membros da elite que negociavam a influência do governo.

Na primeira categoria estão os sindicatos, partidos políticos, associações de interesses especiais, igrejas e (de modo menos permanente) grupos de ativistas de movimentos sociais. A segunda categoria inclui gerentes, oficiais, e um número de agentes – como George Johns – que dispensam favores em troca de apoio político. Com estes dois tipos de intermediários começamos a ver que os regimes não se reduzem estritamente aos cidadãos e estados, mas necessariamente incluem um número de atores políticos que são em parte autônomos. Um regime consiste em interações regularizadas entre os estados, os cidadãos e atores políticos constituídos.

Em terceiro lugar, as *conexões políticas das redes de confiança*. Ao longo do mesmo trecho da história humana em que a interação Estado-cidadãos permaneceu na maior parte indireta, as pessoas estavam realizando empreendimentos coletivos valiosos e arriscados, como seitas religiosas clandestinas, comércios de longa distância e manutenção de linhagens por meio de redes de confiança. Em geral, os membros de redes de confiança mantiveram-se isolados do poder do Estado tanto quanto podiam (TILLY, 2005b). Eles sabiam que os governantes que adquiriram o controle sobre as redes de confiança comumente ou subordinaram as redes aos empreendimentos do próprio Estado ou aleijaram, aproveitando os seus recursos cruciais: terras, dinheiro, força de trabalho, informação e muito mais.

No entanto, as redes de confiança, tanto agora como então, tornaram-se integradas aos processos políticos públicos. O quadro 4.1 identifica as exceções importantes em que houve um insulamento das redes de confiança em

relação aos processos políticos públicos. Essas exceções desenvolveram-se em uma das três formas: indiretamente por meio de patronos, protetores e outros poderosos intermediários; mais diretamente por meio de atores representando publicamente os seus interesses coletivos, e ainda mais diretamente através de arranjos nos quais um Estado era diretamente controlado como teocracia, o fascismo, e segurança social.

As democracias necessariamente realizam a integração parcial das redes de confiança na vida pública. Se as redes de confiança às quais os cidadãos se alinham na busca de seus principais empreendimentos coletivos permanecem segregadas dos processos políticos públicos, então os cidadãos têm poucos incentivos para participar na política e incentivos muito fortes para proteger as suas relações sociais da intervenção política. Estas condições tornam quase impossível uma tradução efetiva da vontade coletiva expressa pelos cidadãos em uma ação estatal, pelo menos fora do contexto de uma revolução. Mas a integração total no estilo das teocracias, das oligarquias patriarcais e do fascismo também reduzem a possibilidade da democracia. Isso acontece, tal como sugerido pelos itens de 1 a 5 no quadro 4.1, por inibirem uma tradução negociada da vontade coletiva dos cidadãos em ação do Estado.

Quadro 4.1 Principais exceções históricas da segregação de redes de confiança em relação aos processos políticos públicos

- 1) Redes de confiança na forma de seitas religiosas, grupos de parentesco ou redes mercantis ocasionalmente estabeleceram seus próprios sistemas autônomos de governo.
- 2) Regimes algumas vezes conquistaram outros regimes que já eram executados governados por redes de confiança.
- 3) Atores políticos organizados como redes de confiança (por exemplo, cultos religiosos) algumas vezes tomaram o poder em regimes já constituídos.
- 4) Uma vez no poder, os governantes muitas vezes criaram suas próprias redes de confiança nas formas de alianças promovidas por casamento entre dinastias e sistemas de clientelismo internos.
- 5) Pelo menos temporariamente, os regimes totalitários e teocráticos conseguiram a incorporação extensiva de redes de confiança existentes em sistemas de governo autoritários.
- 6) A democracia promove a integração parcial e contingente de redes de confiança nos processos políticos públicos.

Como, então, sabemos que as redes de confiança estavam se integrando ao processo político público? Olhando na direção de indicadores de nosso tempo, o quadro 4.2 identifica sinais prováveis de integração. Eles incluem deliberadamente a busca de proteção do Estado ou a autorização para as organizações incorporarem redes de confiança, o comprometimento de recursos e os mem-

bros das redes de confiança ao serviço do Estado, e – ainda mais arriscado, em termos das experiências históricas – a solicitação de intervenção direta do Estado no funcionamento das redes de confiança. Em geral, estes sinais indicam que as pessoas não estão mais trabalhando tão duro para proteger suas redes de confiança no âmbito da vigilância e intervenção estatal, que elas estão confiando mais pesadamente em agências do Estado para a prossecução dos seus empreendimentos coletivos valiosos, de longo prazo e de alto risco, que se traduz em maior confiança no governo.

Quadro 4.2 Sinais de integração das redes de confiança nos processos políticos públicos

No mundo contemporâneo estaremos observando a integração das redes de confiança aos processos políticos públicos quando vemos muitas pessoas em um dado regime fazendo um certo número das seguintes coisas:

- Criando associações publicamente reconhecidas como sociedades de ajuda mútua, partidos, sindicatos, congregações e comunidades, ou buscando o reconhecimento de organizações desse tipo que até então atuavam de forma não pública.
- Encorajando nessas organizações relações de amizade, de parentesco, baseadas em crenças compartilhadas, segurança e empreendimentos de alto risco.
- Permitindo membros de uma família servir no serviço militar nacional e nas forças policiais.
- Matriculando as crianças em instituições educacionais administradas pelo Estado.
- Promovendo a carreira de membros da família no serviço público, inclusive nos escritórios do governo.
- Encorajando (ou ao menos tolerando) o registro governamental de eventos vitais tais como nascimentos, mortes e casamentos e depois o utilizando para validar transações legais.
- Fornecendo informações privadas para organizações públicas e autoridades mediante a realização de censos, surveys e formulários de serviços.
- Confiando contratos privados ao controle governamental.
- Pedindo aos agentes do governo para punir ou evitar malfetorias por parte de membros de sua família, de seus grupos religiosos ou redes de trabalho.
- Usando representantes legais do governo para tratar de negociações pessoais.
- Comprando títulos do governo com fundos (com dotes, por exemplo) comprometidos com a manutenção de laços interpessoais.
- Confiando em atores políticos e/ou em agências governamentais para a realização de serviços vitais e para cuidar de títulos de longo prazo.

Na experiência europeia começamos a perceber lampejos de integração das redes de confiança em lugares como a República Holandesa do século XVII. Marjolein 't Hart destaca que o novo Estado holandês, ao contrário de seus outros rivais europeus, já gozavam de excelente crédito durante o século XVII.

A revolta da Holanda contra a Espanha naquele momento levou a um incremento econômico e organizacional das finanças públicas naquele regime preponderantemente comercial. Durante esse processo os burgueses holandeses investiram intensamente em títulos do governo, de modo a unir o destino das famílias àquele do próprio regime:

Em parte, o sucesso holandês deve ser explicado pelo fato de que os principais investidores eram os próprios políticos e magistrados. Eles eram suficientemente próximos de seus contribuintes locais, com quem tinham contratos de empréstimo. Algumas vezes eles eram persuadidos por seus líderes a investir, para estimular outros compradores. A estrutura federal também implicava um amplo controle político local. Outros investimentos seguros eram em terras e imóveis, mas já por volta de 1700 o capital investido em vínculos com o governo excediam qualquer outro (HART, 1993: 178).

A segmentada estrutura da República Holandesa, lembra-nos Hart, facilitou o trabalho dos corretores que ocupavam simultaneamente posições de poder em nível municipal, estadual e nacional. Eles ajudaram a fazer com que a República Holandesa fosse precoce na integração das redes de confiança da elite (ADAMS, 2005; DAVIDS & LUCASSEN, 1995; GLETE, 2002; PRAK, 1991). Demorou mais dois séculos para que os europeus e norte-americanos comuns comessem a investir a maior parte de suas economias em títulos do governo.

Todavia, mais cedo ou mais tarde isso aconteceu de forma bastante ampla. Pessoas comuns enfrentavam riscos e assumiam investimentos de longo prazo mesmo quando suas redes de confiança falhavam em lhes oferecer uma proteção adequada. Nessas circunstâncias, os governos ou atores políticos que conseguem resgatar as redes existentes ou criar novas alternativas a elas acabam se tornando mais atraentes – ou menos atraentes. Tal como sugere o exemplo holandês algumas circunstâncias adicionais tornam mais atrativas para um público mais amplo as redes de confiança com conexões políticas: a criação de garantias externas para a manutenção dos compromissos governamentais, como nos casos em que um tratado de paz ou um poder de ocupação dá suporte às finanças do governo derrotado; aumento nos recursos governamentais para a redução de riscos e/ou para a compensação das perdas, como nos casos em que uma expansão comercial gera novos impostos sobre as receitas; quando o governo firma acordos visíveis com novos segmentos da população, como nos casos em que os não cidadãos não apenas passaram a gozar dos direitos de bem-estar social, mas começaram efetivamente a recebê-los.

O dilema democrático

Como essas conexões afetam a democracia? O trabalho de Robert Putnam sobre a Itália e os Estados Unidos coloca as conexões entre confiança e democracia na agenda da teoria democrática, mas sem apresentar um argumento cla-

ro que estabeleça uma relação causal entre ambas. O livro de Putnam, *Making Democracy Work* oferece evidências de uma importante relação existente entre a extensão da participação em associações cívicas não governamentais em uma região italiana e a efetividade percebida das instituições governamentais na mesma região: quanto mais a participação, mais elevada a efetividade.

No entanto, há um deslize teórico em cada uma das extremidades do argumento de Putnam. Do lado das instituições governamentais, Putnam equivocou-se ao interpretar instituições mais efetivas como mais democráticas. Do lado do engajamento cívico, ele trata das redes organizacionais, capital social, normas de reciprocidade e ligações de confiança como se fossem elementos fortemente vinculados ou até mesmo equivalentes. Esse duplo deslize leva à afirmação final de seu livro: “construir um capital social não será fácil, mas é a chave para fazer a democracia funcionar (PUTNAM; LEONARDI & NANETTI, 1993: 185).

Seguindo um procedimento similar em relação ao caso dos Estados Unidos, Putnam passa apressadamente do envolvimento cívico para a democracia:

A sociedade moderna está repleta de oportunidades para aproveitadores e oportunismos. A democracia não exige que os cidadãos sejam santos altruístas, mas pressupõe, de forma modesta, que a maior parte de nós, na maior parte do tempo, irá resistir à tentação de trapaçar. Segundo as evidências sugerem, cada vez mais o capital social fortalece a melhor parte de nós mesmos, a nossa parte mais expansiva (PUTNAM; LEONARDI & NANETTI, 2000: 349).

Na melhor das hipóteses, podemos extrair das análises de Putnam uma conclusão muito mais modesta: dentro de regimes que já são relativamente democráticos, as pessoas que se engajam em organizações cívicas (ou talvez apenas em organizações voltadas a promover o bem público) são mais inclinadas a cumprir com suas obrigações coletivas, a pressionar por uma melhor atuação do governo e a confiar em seus concidadãos (BERMEO, 2000). Tal argumento pode ser válido, mas nos diz muito pouco sobre as conexões causais entre democracia e confiança.

Teóricos da democracia mais recentes têm feito quatro afirmações principais sobre o vínculo existente entre confiança e democracia, que podem ser resumidas do seguinte modo:

- 1) Tal como é indicado pela análise do consenso contingente, feita por Margaret Levi (1997), a colaboração com qualquer governo que seja baseada no compromisso e não na coerção depende das expectativas de que os outros também irão cumprir com sua parte em compartilhar os encargos governamentais – pagando seus impostos, realizando serviços militares etc.
- 2) Pressupõe-se que as democracias requerem um maior nível de confiança no governo do que outros tipos de governo porque a delegação voluntária de poderes aos seus representantes e oficiais pode acontecer somente quando há uma ampla confiança.

3) A alternância de facções no poder depende da confiança, por parte daquelas que atualmente não estão nessa posição, de que um dia chegará a sua vez, ou ao menos de que os atuais detentores irão honrar também os interesses daqueles.

4) Da perspectiva da maior parte dos atores políticos, a democracia é, por natureza, um regime mais contingente e com riscos mais elevados do que outros; portanto, somente os atores que têm uma significativa confiança nos resultados das políticas democráticas irão colaborar com o sistema.

Todas as quatro afirmações pressupõem certo nível de confiança como uma condição para a democracia. Elas implicam que uma diminuição significativa da confiança constitui uma ameaça à democracia. Todas as quatro assumem que regimes autoritários ou baseados em relações de patronagem conseguiriam sobreviver com níveis de confiança muito mais baixos do que os pressupostos pelas democracias.

Mark Warren articula claramente as quatro afirmações ao apontar as contradições existentes entre processos políticos públicos e confiança. Para Warren, a política combina disputas por bens, pressões para conseguir associados para promover uma ação coletiva e tentativas de produzir decisões coletivamente vinculantes (WARREN, 1999: 311). Todos esses processos – disputas por bens, ação coletiva e incentivos a decisões coletivamente vinculantes – ocorrem de maneira mais ampla no contexto dos processos políticos públicos das democracias. Mas são precisamente esses processos que ameaçam a confiança acumulada naturalmente: as disputas por bens geram dissenso, a ação coletiva leva ao estabelecimento de fronteiras entre “nós” e “eles” e uma decisão coletivamente vinculante significa uma realização desigual dos interesses do indivíduo e do grupo. Portanto, as democracias requerem maior confiança do que os outros tipos de regimes – ao menos no que se refere aos resultados da luta política. Podemos chamar a essa formulação de Warren de dilema democrático da confiança.

Warren identifica três diferentes soluções teóricas para o dilema democrático que competem entre si: a neoconservadora, escolha racional e a deliberativa. A visão neoconservadora, tipificada por Francis Fukuyama, declara que o único modo de mitigar o dilema é minimizando o número de decisões coletivas tomadas por instituições políticas e maximizando aquelas tomadas por instâncias nas quais já existe confiança: as comunidades naturais e o mercado. A abordagem da escolha racional, exemplificada por Russel Hardin, percebe a confiança como uma crença de que o outro (uma pessoa ou uma instituição) tem interesse em seu próprio bem-estar; portanto, instituições que garantem ações benéficas ajudam a resolver o dilema democrático.

A solução deliberativa, que é a preferida de Warren, supera essa lacuna ao tornar a deliberação democrática e a confiança elementos mutuamente com-

plementares: o próprio processo de deliberação gera confiança, mas a existência de confiança facilita a deliberação. A teoria neoconservadora não identifica nenhuma conexão necessária entre democracia e confiança, enquanto a teoria da escolha racional e a teoria deliberativa fazem da confiança um elemento indispensável à democracia.

Meu argumento também se refere ao dilema democrático, mas o reformula intrinsecamente e propõe uma quarta solução. Ao tratar a confiança como uma relação na qual ao menos um segmento coloca empreendimentos valiosos à mercê de potenciais erros, falhas ou malfetorias por parte de outro segmento, o argumento reconhece que tal relação acaba por ensejar redes bastante rígidas, especialmente quando há um aumento na duração e nas fronteiras do empreendimento em questão. Ainda que historicamente a maior parte das redes de confiança tenha emergido do lado de fora dos processos políticos públicos, em algumas ocasiões elas surgiram no seio de importantes atores políticos (por exemplo, nos sindicatos) ou do próprio governo (por exemplo, no caso do sistema de aposentadoria dos veteranos). Mesmo assim, deveríamos duvidar de que associações desse tipo são a chave para a participação democrática. Em vez disso, deveríamos reconhecer que as formas de relação entre redes de confiança e os processos políticos públicos é algo que tem uma profunda importância. Essas relações governam a possibilidade de consenso contingente e, portanto, a efetiva tradução da vontade coletiva do cidadão em ações por parte do Estado.

Surpreendentemente, uma espécie de *desconfiança* torna-se uma condição necessária da democracia. O consenso contingente engendra certa falta de disposição em dar um cheque em branco aos governantes, mesmo que estes tenham sido eleitos. Isso pressupõe a ameaça de que, se eles não agirem conforme a vontade coletiva expressa pelos cidadãos, estes não apenas os deporão do poder, como ainda irão retirar a sua adesão a atividades arriscadas que sejam coordenadas pelo governo, como a participação no serviço militar, em jures populares e mesmo na coleta de impostos. Nos termos de Albert Hirschman, cidadãos democráticos podem demonstrar lealdade mesmo nos períodos de crise do Estado, mas em tempos normais eles usam de sua voz ameaçando retirar seu apoio (HIRSCHMAN, 1970).

Segundo essa visão, o dilema democrático refere-se a como estabelecer uma conexão entre aqueles valiosos empreendimentos e as redes que os sustentam nos processos políticos públicos sem causar danos às redes de confiança ou aos processos políticos públicos. Essa conexão funcionará bem com um consenso contingente por parte dos membros da rede de confiança. A mudança por parte de um Estado de uma situação de coerção para outra que promova combinações de capital e compromisso acaba por promover um consenso contingente. Portanto, a trajetória da democratização difere muito, dependendo de se as relações anteriores entre as redes de confiança e os governantes se

davam segundo os padrões do autoritarismo, teocracia, patronagem ou de uma completa evasão.

Por exemplo, a democratização depende do movimento de afastamento da coerção e do relaxamento dos controles governamentais sobre as redes de confiança visíveis, como uma saída do autoritarismo. Se o ponto de partida é uma situação de patronagem, em contraste, a democratização depende do enfraquecimento da mediação dos patronos e de uma integração mais direta das redes de confiança na vida pública. Matthew Cleary e Susan Stokes oferecem um “cenário estilizado” que ilustra tanto o funcionamento quanto os limites dos sistemas de patronagem:

Uma sociedade pobre e dividida em classes é democratizada. A pobreza e a desigualdade tentam os partidos políticos a utilizar uma estratégia clientelista: a troca de votos e de apoio político por pequenos benefícios oferecidos aos eleitores. O clientelismo funciona apenas quando tanto os eleitores quanto os lobistas estão estreitamente imiscuídos em redes pessoais, redes que permitem aos lobistas punir os indivíduos que não cumpriram com seu contrato implícito – garante que eles possam ser “perversamente responsabilizados” por seus votos. Portanto, o clientelismo é, por necessidade, uma forma de política altamente personalizada. Ele também requer que os eleitores realizem ações que não podem ser completamente monitoradas pelo partido dos patronos, como no caso do voto nos candidatos em troca de benefícios. Para melhorar o cumprimento da ação esperada, os partidos cultivam relações de amizade e confiança com os seus clientes (CLEARY & STOKES, 2006: 10).

Clearly e Stokes apontam corretamente que tal sistema sacrifica a prestação de contas em favor da lealdade. Contudo, se minha análise da experiência norte-americana no século XIX estiver correta, ele desempenha um papel fundamental ao conectar redes de confiança anteriormente insuladas nos processos políticos públicos.

Dentre os critérios de extensão, igualdade, consulta mutuamente vinculante e proteção, o mais diretamente afetado pela integração das redes de confiança aos processos políticos públicos é a consulta mutuamente vinculante. Na medida em que as pessoas integram suas redes de confiança aos processos políticos públicos, elas passam a confiar na atuação do governo para manter essas redes. Elas também ganham poder, individual e coletivo, com as conexões com o governo mediadas por aquelas redes. Elas passam a ter um interesse durável na atuação do governo. A esfera política importa. Pagar impostos, comprar fundos do governo, fornecer informações privadas aos oficiais, depender do governo para obter benefícios e liberar membros da rede para prestar serviços militares, tudo cimenta aquele interesse e promove uma negociação ativa sobre os termos de sua realização.

Na média, os cidadãos interessados participam mais ativamente em eleições, referendos, *lobbies*, associam-se a grupos de interesse, tomam parte em mobilizações dos movimentos sociais e nos contatos mais diretos com os políticos – isto é, nas consultas. Inversamente, os segmentos da população que retiram suas redes de confiança dos processos políticos públicos por quaisquer razões enfraquecem o seu interesse na atuação do governo, portanto, diminuem o seu entusiasmo em participar dos processos políticos públicos democráticos. Ademais, na medida em que pessoas ricas e poderosas podem comprar funcionários públicos ou capturar aqueles elementos do governo que estão mais diretamente relacionados com seus interesses, elas enfraquecem os processos políticos públicos duplamente: por retirar as suas próprias redes de confiança e por minar a efetividade da consulta aos cidadãos menos afortunados.

Há três principais processos que integram as redes de confiança aos processos políticos públicos: a dissolução de redes de confiança segregadas, a integração de redes de confiança previamente segregadas e a criação de novas redes de confiança politicamente conectadas. Esses processos qualificam-se como causas necessárias da democratização. São causas necessárias porque sem elas faltam incentivos para que os cidadãos enfrentem as adversidades da política democrática, fazendo com que estes saiam dos processos políticos públicos quando as coisas vão contra eles. Redes de confiança integradas encorajam os cidadãos a escolher a possibilidade de expressão e a lealdade em vez da saída.

Reveses naqueles processos produzem a retirada das redes de confiança dos processos políticos públicos. Recorde as análises das diferenças entre a democratização e a desdemocratização que encontramos mais cedo: a maior velocidade da desdemocratização em comparação à democratização e a influência desproporcional dos detentores de poder no processo de desdemocratização. Ambos resultam, em ampla medida, da facilidade com que as pessoas poderosas podem retirar suas próprias redes de confiança do envolvimento direto na vida pública. Elas podem fazer isso, por exemplo, ao criar um controle privado sobre elementos do Estado, comprando serviços como educação e segurança, em vez de usar aqueles públicos, e comprando a cooperação de oficiais do Estado em vez de tentar influenciá-los mediante instituições políticas estabelecidas.

Entretanto, a integração das redes de confiança nos processos políticos públicos não é uma condição suficiente para a democratização; afinal, regimes autoritários e teocracias também integraram redes de confiança. Para uma plena explicação da democratização nós também temos que considerar outros dois conjuntos de processos: 1) o insulamento das desigualdades categóricas (por exemplo, aquelas vinculadas a classe, gênero e raça) dos processos políticos públicos e 2) a transformação do poder não estatal mediante a) ampliação da participação política, b) equalização da participação política, c) incremento do controle coletivo sobre o governo e d) inibição do poder coercitivo ar-

bitrário por atores políticos, incluindo os agentes do governo. Em conjunto a integração das redes de confiança, o insulamento das desigualdades categóricas e as transformações do poder não estatal produzem entre os cidadãos e o Estado as relações amplas, igualitárias, vinculantes e protegidas que constituem a democracia.

De volta aos Estados Unidos

Quando olhamos atentamente para a política americana do século XIX, certamente encontramos racismo, nativismo, intolerância, violência, competições crassas e corrupção. Tal como Cleary e Stokes sugeriram, a política clientelista americana dependia muito de conhecimentos interpessoais, de sacrifício da transparência em nome da lealdade, o que impôs limites à extensão da ação coletiva politicamente enraizada. E ela também se baseou na exclusão, muitas vezes forçada, dos não clientes.

Concluindo o seu maravilhoso levantamento sobre as contestadas eleições durante o final do século XIX, Richard Bensel reconhece as limitações da participação política americana. Segundo ele afirma, o eleitor característico daquela época

era o homem do norte, na região rural, nativo, branco e protestante. Ao não encontrar qualquer barreira no momento do pleito, esses homens votaram em uma proporção muito mais elevada do que qualquer outro grupo da história americana. Outros enfrentaram barreiras formais ou discriminação social de um tipo ou de outro. Os brancos do sul ou da fronteira, por exemplo, eram desqualificados sob o pretexto de sua lealdade ser dúbia. Os negros, tanto os do sul quanto os do norte, eram considerados mentalmente e culturalmente deficientes. Os mórmons do oeste eram considerados hereges imorais (embora eles tenham virado o jogo em Utah). Os imigrantes urbanos foram assimilados de forma incompleta, de modo que tinham poucos conhecimentos sobre as instituições e ideais norte-americanos. E também não ajudava o fato de que a maior parte deles era católica. Quando esses grupos reivindicaram o direito ao sufrágio – e todos eles o fizeram –, as eleições passaram a ser carregadas de emoção e, também com frequência, de violência, fraude e intimidação (BENSEL, 2004: 287).

Bensel conclui que o uso da violência física para excluir os competidores e os párias dos pleitos foi algo que comprometeu as liberdades democráticas (BENSEL, 2004: 290). Mesmo assim, os processos conflituosos que ele descreve estavam paradoxalmente ampliando os limites das eleições, estimulando os esforços organizacionais em benefício das categorias excluídas e criando laços entre as redes de confiança dessas categorias e os processos políticos públicos.

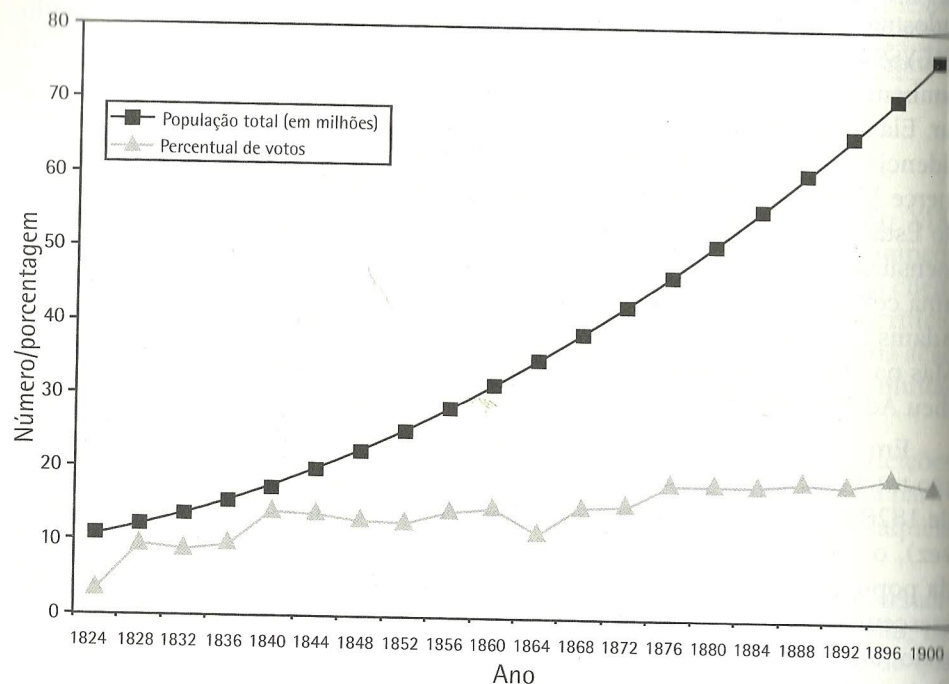
A despeito da massiva exclusão dos escravos e mulheres do eleitorado durante o século XIX, os níveis de participação política aumentaram substan-

cialmente nos Estados Unidos. Possuir propriedades e pagar impostos logo deixaram de ser qualificações necessárias para o voto na medida em que os estados norte-americanos se multiplicaram durante a primeira metade do século XIX (YSSAR, 2000: 50-51), mas o envolvimento daqueles que poderiam votar também aumentou a cada eleição. A figura 4.1 oferece uma indicação rudimentar. Ela apresenta a proporção do total da população votante nas eleições presidenciais em contraste com a população total (do U.S. Department of Commerce 1975: I, 8 e II, 1.073-1.074). Antes da eleição de 1824 os procedimentos do Estado para contabilizar os votos variavam muito para que se tivesse uma mensuração adequada da votação popular. Mas a partir daquele ponto temos uma contabilização razoável. Em 1824, Andrew Jackson venceu John Quincy Adams na votação popular, e Henry Clay e W.H. Crawford ficaram muito atrás. Mas na ausência de uma maioria dos votos, a House of Representatives escolheu Adams em vez de Jackson.

Em 1824, cerca de 356.000 homens votaram, por volta de 3,5% da população total (incluindo mulheres, adultos e crianças) de 10,4 milhões. Na eleição de 1828 (novamente com Jackson versus Adams, com Jackson vencendo desta vez), o número de eleitores mais do que triplicou para 1,2 milhão, ou 9,4% da população total. Daquele ponto em diante, dado que o total da população cresceu rapidamente, a proporção de votos para presidente subiu como um tudo, atingindo quase 20% na década de 1870. (É claro que a emancipação dos escravos aumentou bastante o número de homens adultos aptos a votar, mas na realidade a discriminação baseada em violência acabou por manter os homens negros distantes do pleito por várias décadas.) As principais exceções à expansão ocorreram durante a Guerra Civil em 1864, quando os estados confederados – Alabama, Arkansas, Flórida, Geórgia, Luisiana, Mississippi, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Tennessee, Texas e Virgínia – evidentemente não votaram na União, e depois em 1868, quando o Mississippi, Texas e Virgínia ainda não haviam retornado formalmente para a União.

O que significam esses números? Mesmo no final do século, um número ainda bastante pequeno de homens adultos estava elegendo os presidentes americanos. Além disso, tal como ilustra a eleição de 1866 em Ohio, muitos daqueles homens adultos estavam trocando seus votos por favores, e não deliberando a partir de uma avaliação sobre a qualidade dos candidatos presidenciais. Os lobistas estavam tornando-se muito habilidosos na atividade de angariar votos para seus partidos, e isso não constituía necessariamente um benefício para seus correligionários. Entretanto, duas mudanças da maior importância estavam ocorrendo na democracia americana. Primeiro, a participação nos processos políticos públicos estava aumentando de modo geral, ainda que se tratasse de uma participação não muito bem-informada. Segundo, precisamente porque as organizações políticas e os lobistas recrutavam eleitores diretamente vinculados a determinados postos de trabalho, grupos étnicos,

Figura 4.1 Total da população e do voto popular nas eleições presidenciais dos Estados Unidos, 1824-1900



religiosos ou com laços de parentesco; esse processo contribuiu para a integração das redes de confiança aos processos políticos públicos norte-americanos.

Os italianos de Nova York, por exemplo, começaram a sua vida organizacional na cidade com a criação de sociedades de ajuda mútua e de paróquias católicas exclusivas para italianos. Mas eles logo se vincularam aos processos políticos públicos ao organizar clubes políticos. “Por volta da virada do século”, relata Samuel Baily,

máquinas políticas e bem-organizadas – cujos líderes almejavam acomodar aos diversos grupos econômicos e sociais da cidade – passaram a desempenhar um papel cada vez maior na política. A formação de clubes políticos italianos afiliados àquelas máquinas foi um importante passo inicial no processo de longo prazo da incorporação italiana no sistema político de Nova York. De modo semelhante ao papel desempenhado pelas paróquias étnicas na igreja, os clubes políticos demonstraram ser o mecanismo mais efetivo para recrutar italianos para o sistema político (BAILY, 1999: 210).

A ruidosa máquina política americana estava ocupada incorporando redes de confiança de imigrantes à política nacional mediante vínculos essencialmente locais.

Algumas vezes o processo se dava na direção inversa. Durante a década de 1850 divisões entre os que eram ao mesmo tempo antiescravagistas, anticatólicos e anti-imigração, defensores do trabalho livre, e os seus oponentes democratas, acabavam por bloquear o processo de incorporação. Por exemplo, um grupo de nativistas chamado Know-Nothings possuía um milhão de membros por volta de 1854 (KEYSSAR, 2000: 84). A própria Guerra Civil rompeu a integração das redes de confiança do sul ao Estado Nacional, e a reconstrução leve um trabalho bastante difícil para reintegrá-las. Depois da Guerra Civil, as elites ameaçadas do norte e do sul tentaram reverter o processo de progressivo envolvimento de negros, trabalhadores organizados e imigrantes nos processos políticos públicos americanos. Medidas como a comprovação de residência, cobranças de taxas para participação eleitoral e a intimidação de Jim Crow acabaram por subverter o direito constitucional ao voto dos homens negros. Durante o processo muitos brancos pobres também perderam seus direitos (KEYSSAR, 2000: 111-113).

Reveses também aconteceram em nossa época. No livro *Diminished Democracy*, Theda Skocpol afirma de forma bastante persuasiva que durante as últimas décadas a vida cívica americana foi empobrecida, na medida em que os diretores das campanhas substituíram a participação dos correligionários que constituíam as bases políticas por organizações especializadas em arrecadação de fundos e em exercer influência, que estão dispostas a receber seu dinheiro, mas não seu envolvimento direto. “Enquanto instituições centralizadas e administradas profissionalmente e grupos de advocacia e de realizadores de pesquisa de opinião tiverem mais a oferecer aos políticos que buscam um cargo do que outros tipos de atores, a democracia cívica americana não se tornará mais inclusiva – e os esforços dos voluntários locais permanecerão desvinculados dos centros de poder nacionais” (Skocpol). Embora ela use uma terminologia diferente, Skocpol está descrevendo o processo de insulamento das redes de confiança dos processos políticos públicos. Tal como ela afirma, esse insulamento diminui a democracia.

Confiança e desconfiança na Argentina

A despeito das muitas diferenças existentes entre os dois sistemas, alguns processos paralelos aos americanos ocorreram na Argentina. Com uma história política com caudilhos, coronéis e regimes repressivos, poderíamos esperar que a Argentina se assemelhasse mais à Grécia, ao Chile ou a Portugal do que aos Estados Unidos. Na verdade, a relação muito desigual entre o centro e a periferia acabou por abrir espaço para algumas ilhas de atividade democrática. Ao menos em Buenos Aires, elementos das políticas democráticas tornaram-se bastante visíveis. A constituição argentina de 1853 já declarava o sufrágio universal dos homens adultos, e a legislação dos próximos vinte e cinco anos geralmente especificava que os homens nativos de mais de 21 anos (mais os

jovens da Guarda Nacional e os homens casados com mais de 19 anos) tinham direito ao voto.

Ainda mais do que nos Estados Unidos, o serviço militar desempenhava um papel importante na integração da população rural e imigrante na política nacional. Fernando López-Alves data esse processo desde a presidência de Juan Manuel de Rosas, governador e durante algum tempo ditador da Província de Buenos Aires, de 1829 a 1852. Esse processo continuou nas décadas seguintes.

Em contraste com o que ocorreu no Uruguai e na Colômbia, no começo do século XX as elites da Argentina viam o exército como um instrumento de integração das classes inferiores. Em 1895, quando um quarto da população era de origem estrangeira, declarou-se que o alistamento compulsório promoveria a construção da nação e a "nacionalização" da primeira geração de argentinos que eram "filhos de imigrantes que haviam invadido o país com sua cultura estrangeira" (LÓPEZ-ALVES, 2003: 205; cf. tb. FORTE, 2003: 146-162).

A Argentina não promulgou o serviço militar universal, mas alistou um grande número de homens pobres na política nacional de forma indireta mediante o serviço militar.

Pessoas comuns também passavam a atuar nos processos políticos públicos mais diretamente. Por volta da década de 1860 as eleições de Buenos Aires frequentemente assumiam a forma caótica que se via no pleito norte-americano. Realizadas nas igrejas das paróquias, as votações tornavam-se o palco das rivalidades entre os clubes políticos e clubes paroquiais mais hostis que defendiam os candidatos em competição. Tal como relatado por Félix Armesto, as eleições municipais na igreja da Paróquia de La Merced em dezembro de 1863 aconteceram do seguinte modo:

Um dos partidos era o "dono" do colégio eleitoral. Com essa força não deixava de utilizar qualquer meio para vencer as eleições – não importa o quão fraudulento eles fossem [...].

A indignação do vencido era tanta que ele tentava atacar, uma prática bastante comum naquele período; mas os vencedores [...] haviam introduzido os seus próprios elementos nas galerias da igreja e outros no telhado, que retaliavam jogando pedras em seus oponentes.

As pistolas e outras armas de fogo portáteis eram monopolizadas pelos ricos, assim como o revólver, que na época era bastante imperfeito. Portanto, a batalha era travada fazendo-se uso da simples e primitiva pedra, pois a maior partes das lutas acontecia à distância, de modo que as facas eram reservadas para os encontros face a face. Aqueles que faziam o cerco, que eram mais numerosos do que os que estavam do lado de dentro, utilizavam os paralelepípedos e traziam pedras de Bajo [a margem do rio], enquanto os outros quebravam os tijolos das paredes e usavam qualquer coisa que lhes caía nas mãos; não sobrou telha alguma no domo [...].

[Os prédios vizinhos] eram o refúgio das forças inimigas, e a partir de lá e da torre da igreja cada partido causava estragos certos nas cabeças e olhos dos guerreiros [...]. Nenhuma janela ou pedaço de vidro sobrou no lugar, e nenhum dos combatentes escapou ileso (SABATO, 2001: 28).

Contudo, em contraste com o caso dos Estados Unidos, apenas uma pequena porção da população realmente votou, e essa porção ainda estava em declínio. Com o rápido crescimento da população metropolitana, houve uma queda de 7% do total durante as décadas de 1820 e 1830, para 2 ou 3% durante a década de 1870 (SABATO, 2001: 64).

Certamente boa parte desse declínio se deve ao aumento no número de imigrantes e, portanto, da proporção da população que não gozava de cidadania. Por exemplo, durante o final do século XIX apenas 4% dos imigrantes espanhóis – que constituíam a maior parte dos imigrantes, junto com os italianos – adquiriram cidadania (MOYA, 1998: 305). Dentre toda a população estrangeira, somente 0,2% havia obtido cidadania em 1895, e em 1914 o cenário subiu apenas 2,3% (BAILY, 1999: 198). Em contraste com Nova York, relata Baily, os imigrantes italianos envolviam-se com os processos políticos públicos, mas praticamente só no contexto de sua participação em organizações trabalhistas. A Argentina não construiu um mecanismo de integração das redes de confiança dos imigrantes aos processos políticos públicos como o fizeram os Estados Unidos durante o mesmo período.

Entretanto, a política associativa argentina foi expandida. Em 1889 os estudantes de Buenos Aires fundaram uma associação chamada de União Cívica da Juventude (*Unión Cívica de la Juventud*) para opor-se às políticas governamentais. A organização logo atraiu adeptos não estudantes, e evoluiu para uma União Cívica geral. Em 1890 a União promoveu uma manifestação pública em Buenos Aires que reuniu 30.000 participantes. No final daquele ano uma milícia aderiu à União e atacou as forças do governo em uma rebelião que acabou por fracassar, apenas para descobrir que os principais políticos que haviam encorajado o ataque tinham feito um acordo pelas costas para mudar o governo. A década de 1890 trouxe as organizações políticas de base popular para a cena nacional, que atuava contra seu passado militar e manipulado por homens poderosos. Na mesma época, uma massiva imigração vinda da Europa – em 1914, 80% da população de Buenos Aires eram formados por imigrantes e seus filhos – transformou a vida social e a política popular.

Entre 1890 e 1914 a vida associativa floresceu na Argentina. Um movimento amplo e semiconspiratório de pessoas que se autodenominavam Radicais conectou numerosos clubes políticos de classe média com uma hierarquia de comitês partidários. Eles adotaram os recursos típicos dos movimentos sociais, incluindo encontros de massa e demonstrações. Diversas federações anarquistas organizaram os trabalhadores de Buenos Aires e região. Além de suas próprias

demonstrações em ocasiões como o Dia do Trabalho e o Ano-Novo, os anarquistas ainda organizaram meia dúzia de greves gerais em Buenos Aires e nos seus arredores entre 1899 e 1910. Quando eles ameaçaram sabotar as festividades em comemoração ao centenário da independência argentina, em 1810, o governo começou a prender os anarquistas e a destruir os seus locais de encontro.

Enquanto isso, os socialistas argentinos iniciaram campanhas típicas de movimentos sociais em defesa da classe trabalhadora, exigindo crédito, habitação, educação, direito ao divórcio, sufrágio feminino e jornada de trabalho de oito horas. O Partido Socialista, fundado em 1894, reuniu trabalhadores, profissionais e alguns pequenos manufatureiros. Na época em que o partido elegeu seu primeiro membro para a Câmara dos Deputados da Argentina, em 1904, alguns elementos da política democrática já haviam criado raízes no país. Esse elementos precederam em muito a transição democrática formal que Ruth Berins Collier apontou como tendo ocorrido em 1912, quando a Lei Sáens Peña sancionou o sufrágio e o voto secreto para homens com mais de 18 anos (COLLIER 1999: 30).

As reformas de 1912 não acabaram com a alternância entre os processos de democratização e desdemocratização na Argentina. O país sofreu repetidos golpes militares:

1930-1932: General José Uriburu.

1943-1945: General Pedro Ramirez, com Coronel Juan Perón como uma estrela em ascensão.

1955-1958: Sucessivas juntas militares, destituindo Perón, que havia sido eleito presidente em 1946.

1962-1963: Golpe militar, trazendo como presidente do Senado José María Guido, apoiado pelos militares.

1966-1973: Múltiplos golpes militares ou regimes apoiados pelos militares.

1976-1983: Novos golpes e regimes militares, quando o General Jorge Videla substituiu a viúva de Perón, Isabelita, que havia se tornado presidente após a morte de Perón em 1974.

Humilhados pelas forças britânicas após a invasão das Ilhas Malvinas em 1982, os militares argentinos retiraram-se definitivamente – ao menos até o momento – dos processos políticos públicos do país.

Enquanto isso, a duradoura presença de Juan Perón transformou a política argentina. Durante a década de 1930 o oficial do exército Perón havia simpatizado com os regimes fascistas europeus. Em 1946 ele lançou seu próprio movimento revolucionário – o *peronismo* – defendendo a industrialização por substituição das importações e a disciplina nacional. Com o apoio dos militares (temporário) e das organizações trabalhistas (mais ou menos permanente), ele venceu as eleições presidenciais de 1946. Os seguidores de Perón construí-

ram redes clientelistas enormes e efetivas. Depois de ter sido deposto pelos militares e se exilado na Espanha em 1955, Perón retornou para a Argentina e novamente venceu as eleições presidenciais de 1973. Ele morreu no ano seguinte, aos 78 anos. Mas o Partido Peronista sobreviveu a ele, continuando como a principal força política do país, que ainda hoje coordena uma impressionante rede de patronagem.

O pesquisador argentino-americano Javier Auyero tem sido um atento observador da patronagem peronista e de suas consequências políticas (AUYERO, 1997, 2001, 2002, 2003). Numa área bastante degradada da região metropolitana de Buenos Aires que ele chama de Villa Paraíso, Auyero documenta o trabalho dos *punteros* e *punteras* peronistas, que são os trabalhadores que atuam na linha de frente dando bens e realizando serviços às pessoas mais pobres em troca de seu apoio político. Depois da deposição de Perón em 1955, tanto os governos militares e civis definiram a Villa Paraíso como um vírus social que deveria ser destruído. Os peronistas locais conseguiram dar visibilidade e bem-sucedida resistência local, fazendo com que depois os habitantes locais tomassem parte na resistência mais geral aos regimes autoritários da Argentina. O implacável regime militar que assumiu o controle do país em 1976 fez um cerco na Villa Paraíso em 1978, prendendo dezenas de pessoas. De acordo com os registros locais não oficiais, uma dúzia de habitantes foram dados como “desaparecidos” durante aqueles terríveis anos (AUYERO, 2001: 61).

No entanto, as redes peronistas sobreviveram na Villa Paraíso. Durante o desemprego de massa da década de 1990, os agentes peronistas ultrapassaram em muito a Igreja Católica como uma fonte de ajuda para os residentes locais. Eles organizaram as Unidades Básicas (UBS: comitês que atuavam nas bases) que faziam o trabalho cotidiano local do partido:

Na Villa Paraíso há cinco UBS, cada uma controlada por um agente: Medina controla a UB Chacho Peñaloza, Pisutti a UB O Líder, Andrea a UB Fernando Fontana, Cholo a UB 27 de Abril e Matilde a UB Três Gerações. As UBS são dispersas por toda a Villa (embora a de Matilde seja localizada fora dos limites da região, seu trabalho político/social visa aquela população). Seu trabalho se estende para além da política e da época das eleições. Muitas servem como centros a partir dos quais se distribui comida e remédios, e os agentes podem ser abordados para se pedir pequenos favores durante todo o ano. Nos anos mais recentes as UBS tornaram-se os locais mais importantes para resolver problemas da sobrevivência (AUYERO, 2001: 83).

Os clientes peronistas não apenas votam nos candidatos do partido, mas também participam dos comícios, pintam grafites, penduram cartazes e oferecem outros serviços locais quando o partido precisa deles. As agentes imitam extensivamente a dadivosa Evita Perón em sua representação da generosidade peronista (AUYERO, 1997). Em meio a um regime democrático um extensivo sistema de patrões e clientes continua a florescer.

Olhando para um cenário muito mais amplo que contempla Mar del Plata, Buenos Aires, Córdoba e Misiones, Matthew Cleary e Susan Stokes demonstraram uma correlação negativa entre a influência peronista e o que eles veem como evidência de uma participação democrática bem-informada: obter informação a partir de jornais, votar em candidatos de diferentes partidos, falar abertamente sobre seus votos, demonstrar respeito pelo Estado de Direito, e assim por diante. Tanto no México como na Argentina, segundo o relato deles, pessoas em regiões menos democratizadas (CLEARY & STOKES, 2006: 178).

- Identificam o caráter dos políticos, e não os constrangimentos institucionais, como o principal determinante da responsividade do governo.
- Eram mais propensos ao clientelismo e viam seus vizinhos como mais propensos a isso.
- Eram menos inclinados a manifestar um apoio incondicional ao Estado de Direito.

Para utilizar termos que nenhum dos autores menciona, Auyero, Cleary e Stokes estão fazendo observações sobre a grande mediação da integração das redes de confiança aos processos políticos públicos mediante redes de patronagem naqueles locais em que o PRI (no México) e o Partido Peronista (na Argentina) recrutam seu apoio mediante operações diárias dos vínculos entre clientes e patrões.

Contudo, nos Estados Unidos, no México e na Argentina a evidência indica que a política de patronagem desempenhou um papel intermediário indispensável. Conquanto possamos deplorar a participação política com base em vínculos pessoais e em preconceitos de grupos, a absorção desses novos atores na política mediante a patronagem facilitou a integração aos processos políticos públicos de redes de confiança que antes eram segregadas, bem como promoveu o envolvimento desses mesmos novos atores em novas redes de confiança criadas pelo próprio Estado e pelos principais atores políticos como as associações de trabalhadores.

A integração contingente de redes de confiança aos processos políticos públicos não esgota o conjunto de processos dos quais depende a democracia. Alterações na desigualdade e do poder não estatal também precisam ocorrer para que uma democratização efetiva possa ter lugar. Outras alterações nas desigualdades e nos processos políticos públicos podem ensejar a desdemocratização. Vamos agora nos voltar para o segundo principal processo necessário: o insulamento das relações entre cidadãos e Estado da desigualdade categórica. O capítulo 5 foca sobre a questão da igualdade e da desigualdade.

5

Igualdade e desigualdade

O etnógrafo político Adam Ashforth chegou a uma surpreendente conclusão no que se refere à democratização na África do Sul: a feitiçaria está ameaçando a democracia duramente conquistada no país. Desde 1990 até o passado mais recente Ashforth passou boa parte de seu tempo compartilhando a vida pública e privada de Soweto (na região sudeste), um grande subúrbio de Johannesburgo. A sua estadia em Soweto o fez vivenciar o que a maior parte dos observadores destaca como sendo a transição da África do Sul do autoritarismo para a democracia.

Antes de começar a trabalhar em Soweto, Ashfort escreveu uma impressionante análise histórica sobre o processo legal mediante o qual o *apartheid* tomou forma (ASHFORTH, 1990). Mas a preparação para um livro sobre feitiçaria, violência e democracia o fez mergulhar fundo na etnografia. A partir de uma observação em primeira mão, intervenção pessoal e incessantes interações com seus interlocutores, Ashfort construiu uma poderosa imagem sobre as entraves, os conflitos e a esperança em meio a uma situação de violência. O envolvimento etnográfico de Ashfort obrigou-o a abandonar muitas de suas categorias e explicações preconcebidas sobre as lutas durante e após o *apartheid*.

Ashfort afirma de forma persuasiva que a feitiçaria está ameaçando a democratização sul-africana. Os habitantes de Soweto e da África do Sul como um todo geralmente acreditam que pessoas más podem invocar forças ocultas para prejudicar a quem elas invejam ou não gostam; essa invocação das forças ocultas constitui uma feitiçaria; que alguns indivíduos herdaram ou aprendem as habilidades da feitiçaria, tornando-se assim feiticeiros; e que somente o contrauso das forças ocultas pode superar os efeitos nocivos da feitiçaria. A feitiçaria pode matar, causar sofrimento pessoal e destruir carreiras. O medo da feitiçaria, a reação usando feitiçaria e a iniciação na feitiçaria permeiam a vida cotidiana. Em uma população nacional de 44 milhões, talvez meio milhão de "profetas" sul-africanos tenham se especializado em combater a feitiçaria (ASHFORTH, 2005: 8). Em seu combate eles apelam a forças sobrenaturais, especialmente aquelas mediadas pelos ancestrais.

A feitiçaria precedeu em muito a democratização na África do Sul. Enquanto um fato da vida africana há pelo menos um século, ela se misturou nas práticas e nas crenças religiosas, incluindo aquelas das muitas seitas cristãs

O passado e o futuro da democracia

O Banco Mundial descobriu a democracia. Ou pelo menos descobriu que a democracia pode promover o crescimento econômico. O Banco liderou o Consenso de Washington, baseado na crença de que a integração de economias pobres nos mercados mundiais rapidamente resolveria seus problemas econômicos e sociais. O consenso pediu disciplina fiscal, investimento público em infraestrutura, e a liberalização do comércio, mas o mais perto que chegou da democracia foi exigir segurança jurídica para os direitos de propriedade. Nos últimos anos, entretanto, o banco passou a se aproximar cada vez mais da visão vigorosamente defendida por economistas institucionais: que os mercados eficazes requerem extensas infraestruturas sociais e políticas (cf., p. ex., NORTH, 2005). Os títulos do influente anuário do Banco Mundial, *World Development Report*, sofreram uma evolução interessante. Conforme consta no quadro 8.1, eles mudam de uma forte ênfase nos mercados, investimentos e desenvolvimento para uma crescente preocupação com as causas e consequências institucionais do crescimento econômico. O Estado aparece em um título já em 1997, mas as causas, consequências e instituições assumem destaque cada vez maior depois desse momento. Mesmo a pobreza faz uma aparição em 2000 e 2001.

O Relatório de Desenvolvimento de 2006, intitulado *Equidade e Desenvolvimento*, introduz um interesse direto em relação à democratização. É verdade que o prefácio do presidente do banco, Paul Wolfowitz, para aquele volume evita as palavras democracia e democratização. Em vez disso, ele enfatiza dois princípios:

O primeiro é a igualdade de oportunidades: as realizações da vida de uma pessoa devem ser determinadas principalmente por seus talentos e esforços, e não por circunstâncias predeterminadas, tais como sexo, raça, origem social e familiar, ou país de nascimento. O segundo princípio é a *prevenção da privação de resultados* particularmente nos níveis de saúde, educação e consumo (WORLD BANK, 2006: xi).

Quadro 8.1 Títulos de relatórios do Banco Mundial de Desenvolvimento, 1991-2006

1991: O Desafio do Desenvolvimento
1992: Desenvolvimento e Meio Ambiente
1993: Investimento em Saúde
1994: Infraestrutura para o Desenvolvimento
1995: Trabalhador em um Mundo Integrado
1996: Do Planejamento ao Mercado
1997: O Estado num Mundo em Transformação
1998: Conhecimento para o Desenvolvimento
1999: Entrando no século XXI
2000/2001: Atacar a Pobreza
2002: Construindo Instituições para os Mercados
2003: Desenvolvimento Sustentável em um mundo dinâmico
2004: Como Fazer Funcionar os Serviços para as Pessoas Pobres
2005: Um Melhor Clima de Investimento para Todos
2006: Equidade e Desenvolvimento

Portanto, Wolfowitz defende amplitude e igualdade de oportunidades de bem-estar, ainda que não esteja tratando das consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes, que para os fins deste livro constitui a democracia. Não obstante, o texto do relatório de 2006 inclui descrições explícitas e defesas da democratização e democracia em Kerala (Índia), Porto Alegre (Brasil), e Espanha. No caso da Espanha, admite que a estabilização econômica realizada por Franco e o plano de liberalização de 1959 estimulou o crescimento econômico, mas em geral defende uma correspondência estreita entre democratização, expansão econômica, redistribuição e equidade:

Após a morte de Franco, em 1975, o Rei Juan Carlos se tornou o chefe de Estado espanhol. Ele imediatamente lançou um processo de mudança política. Utilizando os mecanismos legais instituídos pela geração muito tecnocrática que havia reformado a economia na década de 1960, bem como apontando para o amplo apoio popular para a democracia, assegurou o consentimento do velho franquista Cortes para estabelecer um parlamento verdadeiramente democrático eleito através de eleições diretas e competitivas (WORLD BANK, 2006: 106).

O resumo feito pelo Banco Mundial simplifica uma história complexa, mas acerta no essencial. O capítulo 6 mostrou como as mudanças anteriores nas relações entre processos políticos públicos e redes de confiança, desigualdade categórica e centros de poder autônomo abriram o caminho para as reformas dramáticas de 1975 a 1981. A explicação do Banco Mundial sobre a Espanha

ignora essas transformações anteriores. Por outro lado, vai mais longe do que o capítulo 6 em suas afirmações sobre os benefícios da democratização. Ele ainda concorda com a democratização como base para o desenvolvimento econômico saudável, incluindo a equidade. Depois de um longo período em que muitos líderes mundiais pensavam que o desenvolvimento econômico pode e deve preceder qualquer movimento em direção à democracia, potentados internacionais estão começando a perceber que a democracia constitui um complemento desejável – ou mesmo um pré-requisito – para o crescimento econômico sustentável.

Os capítulos anteriores deste livro não olharam seriamente para o impacto da democratização sobre o desenvolvimento econômico. No entanto, eles olharam seriamente para os processos que causam a democratização e a desdemocratização. O argumento como um todo começou com um ajuste cuidadoso de ferramentas conceituais para a descrição e explicação da democratização, da democracia e da desdemocratização. Com essas ferramentas em mãos, avaliou o impacto de três processos fundamentais: primeiro, a integração das redes de confiança interpessoal aos processos políticos públicos; segundo, o isolamento dos processos políticos públicos em relação às desigualdades categóricas; terceiro, a redução dos centros autônomos de poder coercitivo, cujas consequências são uma influência cada vez maior de pessoas comuns sobre os processos políticos públicos e um controle crescente desse processo sobre a atuação do Estado.

Cada um dos três processos ocupou um único capítulo. Juntos, eles constituem os argumentos centrais do livro:

- 1) A integração de redes de confiança, o isolamento do processo político público das desigualdades categóricas, e a redução de centros de poder autônomos se articulam para causar a democratização, algo que não ocorre na sua ausência.
- 2) A reversão de qualquer um ou de todos esses processos implica a desdemocratização dos regimes.

Um outro capítulo (cap. 7) usou as experiências da Venezuela, Irlanda e alguns outros países para ilustrar como os três principais processos de democratização geram trajetórias de regimes alternativas, que variam em função da força do Estado nos vários estágios da democratização ou da desdemocratização. Este capítulo final, menos ambicioso, começa com uma breve rememoração de como as influências externas e os choques (internos ou externos) afetam o ritmo e o caráter da democratização em todo o mundo. Ele então prossegue na direção de uma revisão mais extensa das tentativas de respostas para as questões mais importantes relativas à democratização e à desdemocratização que foram propostas ao longo do livro. Ele termina com uma rápida discussão sobre como derivar, a partir dos ensinamentos do livro, algumas previsões para possíveis futuros da democracia.

Mudança e variação nos regimes

Para nossos propósitos, um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos têm consultas amplas, igualitárias, protegidas, e mutuamente vinculatórias. Assim, a democratização consiste em um movimento do regime em direção a essa espécie de consulta, enquanto a desdemocratização consiste em um movimento de afastamento. Ao longo dos últimos sete capítulos, vimos bastante movimento nos dois sentidos. Na verdade, as histórias e observações contemporâneas nesses capítulos ensinam duas lições relacionadas e fundamentais: primeiro, que mesmo democracias estabelecidas como a Índia oscilam constantemente entre mais ou menos democracia; segundo, que no mundo contemporâneo, como no passado, a desdemocratização ocorre com a mesma frequência que a democratização. A democracia sempre está sujeita a uma diminuição da participação, a sofrer novas formas de desigualdade política, declínios na proteção, e a formas de se escapar de consultas mutuamente vinculantes.

No entanto, desde o século XVIII, a democratização substancial de um ou outro regime deixou de ser uma ocorrência rara para se tornar frequente. No longo prazo, suas aparições têm acelerado, especialmente desde a Segunda Guerra Mundial. Em vez de uma curva contínua ascendente, o seu surgimento aconteceu em surtos. A descolonização em massa da década de 1960 e a transformação democrática de cerca de metade dos estados da ex-união União Soviética após a sua desintegração fornecem os exemplos mais impressionantes do pós-guerra. Ambas as rajadas também precederam casos frequentes de desdemocratização, por dois motivos, um profundo, o outro banal.

Em primeiro lugar, a razão profunda: independentemente das suas inclinações pessoais para a autocracia, novos governantes nas antigas colônias europeias e Estados pós-soviéticos tinham pouca escolha a não ser lançar os seus regimes com uma fanfarra de formas democráticas. Caso contrário, corriam o risco de ser rejeitados doméstica ou internacionalmente. O autocrata da Bielorrússia, Lukashenka, chegou ao poder como um reformador democrático eleito pelo povo. Em segundo lugar, o motivo banal: quanto mais regimes democráticos existem, mais regimes correm o risco de desdemocratização. A Freedom House contabilizou 44 dos 151 países do mundo (29%) como livres (isto é, países que são mais do que apenas democracias eleitorais formais) em 1973, mas em 2003 o número elevou-se para 88 de 192 (46%) (PIANO & PUDDINGTON, 2004: 5). O número de regimes em risco grave de desdemocratização dobrou entre 1973 e 2003.

A multiplicação das democracias, sejam parciais ou bastante extensas, serviu como uma demonstração para os regimes e para os promotores externos de democratização, como as Nações Unidas e o Fundo Nacional para a Democracia (FND), que recebe apoio substancial do governo dos Estados Unidos. Os líderes da descolonização sabiam qual das formas de dominação lhes traria o

apoio da ONU, e mais recente os promotores da democracia criaram padrões para os tipos de regimes que eles irão certificar e recompensar. O site do FND declara que:

A fundação é guiada pela crença de que a liberdade é uma aspiração humana universal, que pode ser realizada através do desenvolvimento das instituições democráticas, de certos procedimentos e valores. Governado por um conselho de diretores independente e não partidário, o FND concede centenas de bolsas por ano para apoiar grupos pró-democracia na África, Ásia, Europa Central e Oriental, Eurásia, América Latina e Oriente Médio (NED, 2006).

Na Venezuela, por exemplo, a FND informa que vem fazendo doações desde 1993 (o ano de *impeachment* por corrupção do Presidente Carlos Andres Pérez e o ano seguinte às duas tentativas de golpe de Hugo Chávez) para apoiar organizações que promovem a liberdade de imprensa, direitos humanos, educação cívica e uniões de trabalhadores, todas elas ameaçadas pela autocracia sustentada pelo petróleo de Chávez. Em 2003, premiou com 53.400 dólares a Organização Não Governamental venezuelana Súmate, por apoiar o monitoramento do fracassado referendo sobre o governo de Chávez. (Na verdade, em 2006 o governo de Chávez estava processando a Súmate por ter recebido fundos norte-americanos para apoiar o envolvimento da ONG nas eleições venezuelanas.) Como outras agências de fomento à democracia, a FND intervém diretamente na democratização com ideias claras sobre o que vai fazê-la funcionar.

No entanto, efeitos de demonstração e de apoio externo sempre enfrentaram sérios limites. Eles podem afetar os procedimentos, formas de organização e fórmulas constitucionais de consulta democrática, mas não podem produzir as transformações sociais de que, em última instância, a democratização depende. Eles não podem, por si sós, integrar as redes de confiança aos processos políticos públicos, ou isolar estes das desigualdades categóricas, ou ainda reduzir a influência de centros de poder autônomos sobre processos políticos e sobre o Estado. As formas nominalmente democráticas do Cazaquistão, Bielorrússia, Venezuela não implicaram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes entre os cidadãos e estados. Formalmente, as instituições democráticas não são suficientes para produzir ou sustentar a democracia.

Olhando de perto para o Uzbequistão, Quirguistão, Tajiquistão, Kathleen Collins prescreve cautela em qualquer análise de efeitos externos. Como o que ocorreu em 1993, quando o Quirguistão se tornou um modelo ocidental favorito para a democratização pós-soviética:

Legisladores e juizes do Quirguistão voaram para Washington, DC para receberem uma formação em princípios democráticos sobre o Estado de direito e sobre a economia de mercado. Em um país em que a sociedade civil era quase inexistente, Organizações Não Governamentais proliferaram de repente, defendendo direitos humanos,

apoiando as mulheres no mundo dos negócios, o desenvolvimento de uma imprensa livre, e até mesmo a criação de uma internet *underground*. Os jovens do Quirguistão assistiram *Dynasty*, ouviam Bruce Springsteen, usavam camisetas com a bandeira americana, e até mesmo estudaram em Georgetown, na Universidade de Indiana e em Notre Dame. Essas mudanças eram estranhas não só ao comunismo, mas também à cultura asiática e islâmica da região. A globalização do capitalismo e da democracia parecia estar em seu ápice (COLLINS, 2006: 4).

No entanto, a isso seguiram-se eleições competitivas manipuladas, os ex-administradores soviéticos permaneceram no poder, e (como no Cazaquistão) políticas de clã acabaram prejudicando quaisquer reivindicações mais sérias de democracia. Nestes casos, os laços entre clãs segmentam os processos políticos públicos, bem como as redes de confiança de clãs excluídos perdem suas conexões frágeis com o processo político.

Na Ásia Central e em outros lugares, a capacidade do Estado também é importante e responde muito pouco aos efeitos de demonstração. Regimes na via de Estado forte implementam as mudanças de cima para baixo de forma mais eficaz, mas também dão aos governantes meios e incentivos para resistir a ataques indesejados a seu poder. Trajetórias de Estado fraco em direção à democracia enfrentam os problemas opostos: pouca capacidade central para iniciar as mudanças e muita concorrência por parte dos detentores do poder fora do Estado. Este livro teve início com uma comparação entre a trajetória de Estado forte do Cazaquistão e de Estado fraco da Jamaica; o primeiro governado por uma família que buscava realizar apenas seus próprios interesses, apesar da sua constituição formalmente democrática; o segundo assediado pela concorrência de comerciantes de drogas e guerrilheiros gananciosos.

Os principais choques que encontramos no decorrer deste livro – conquistas, colonização, revoluções, confronto interno, e a versão especial do confronto doméstico chamado guerra civil – em si mesmos não são causas de democratização e desdemocratização. Mas eles geralmente aceleraram os processos que produzem democratização e desdemocratização: a integração das redes de confiança, o isolamento de desigualdades categóricas, a dissolução de centros de poder autônomos, e os seus reveses desdemocratizantes. Análises feitas sobre França, Espanha, Venezuela identificaram os choques em abundância. Estas análises mostraram de que modo os choques aceleraram os processos básicos democratizantes ou seus reveses em cada episódio.

Resultados

O capítulo 3 listou uma série de questões relativas à democratização e desdemocratização, cujas respostas fariam avançar significativamente a nossa

compreensão. Voltemos a essas questões para uma breve revisão dos tipos de respostas que este livro sugere.

1) *De que modo as truncadas instituições democráticas de cidades-estados, de bandos guerreiros, de comunidades camponesas, de oligarquias mercantes, seitas religiosas e movimentos revolucionários fornecem modelos de formas mais amplas de democracia? Dada a sua viabilidade, por que eles nunca tornaram-se modelos de democracia direta em escala nacional?*

Considere as vívidas imagens de consulta democrática de pequena escala que encontramos antes do século XIX: montanhese suíços reunindo-se em praças para votar abertamente sobre assuntos públicos, comerciantes holandeses enchendo conselhos para tratar de assuntos municipais, comunidades religiosas instalando igualdade radical entre os seus membros. Estas formas frequentemente sobreviveram ao nível local. Mas nenhuma delas se tornou modelo direto para os estados nacionais. Procedimentos e formas organizacionais, tais como eleições, referendos e órgãos legislativos tornaram-se parte do aparelho do Estado em muitos regimes. No entanto, as principais formas de estados nacionais democráticos emergiram dos mesmos processos pelos quais esses estados adquiriram os seus meios de governo – do modo como eles produziram forças militares, como eles recolheram os impostos, como eles venceram seus rivais internos, e como negociaram com os detentores de poder que não poderiam derrubar.

Talvez o exemplo mais dramático venha de um caso que não consideramos com muita atenção: a Grã-Bretanha. Lá, o poder do parlamento (durante séculos, o representante exclusivo de grandes magnatas) de garantir a receita do governo expandiu a sua centralidade na política britânica, dado que a Grã-Bretanha envolveu-se em guerras cada vez mais caras e dispendiosas durante o século XVIII (BREWER, 1989; STONE, 1994; TILLY, 1995). Na medida em que o Parlamento tomou o poder da coroa britânica, os bretões passaram cada vez mais a dirigir suas reivindicações tanto para os membros individuais quanto ao parlamento como um todo; as eleições parlamentares se tornaram ocasiões para expressão da preferência popular por aqueles que não faziam parte da nobreza, e os membros do parlamento que eram dissidentes buscaram maior apoio não parlamentar para programas que os favoreciam (TILLY, 1997).

De forma paralela, as crises fiscais da França do século XVIII exigiram uma consulta aos estados provinciais, aos tribunais soberanos, e às assembleias relativamente pouco efetivas que foram criadas de forma improvisada pela coroa durante a década de 1780. Esta consulta fez com que o regime ficasse preso a instituições nacionais semirrepresentativas. A Revolução Francesa apropriou-se desse modelo ao invés das formas oligárquicas predominantes nas municipalidades. Da mesma forma, a Revolução Americana de 1760 e

1780 e as revoluções holandesas da década de 1780 e 1790 ficaram limitadas às formas nacionais de negociação entre os legislativos e os executivos como forma de governo. Consultas relativamente amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes em escala nacional resultaram da própria dinâmica nacional de luta. Mas só a partir de um retrospecto algo tendencioso poderíamos imaginar que artífices da democratização criaram instituições de forma autoconsciente.

2) *Por que a Europa Ocidental liderou o caminho em direção à democratização, seguido de perto pelas Américas?*

Seria necessário um outro livro – um que fizesse comparações muito mais explícitas em escalas nacional e continental do que este – para buscar respostas definitivas a esta premente questão histórica. No entanto, a conexão entre sistemas políticos e econômicos do Atlântico durante a fase inicial de democratização mundial identifica dois grandes conjuntos de causas plausíveis relacionadas. Primeiro, a interdependência política e econômica na região do Atlântico promoveu a adoção generalizada de formas de governar que, no longo prazo, aumentaram a susceptibilidade dos regimes tanto à democratização quanto à desdemocratização. Eles não adotaram formas democráticas enquanto tal, mas estabeleceram formas de negociação com os cidadãos e detentores de poder rivais que já operavam em outros lugares. Por exemplo, os credores do outro lado do oceano exigiam sistemas fiscais que sustentassem o crédito do Estado que realizava empréstimos e que estabilizassem o ambiente para investimentos.

As influências internacionais não pararam por aí. Regimes latino-americanos, por exemplo, regularmente adotaram sistemas de policiamento seguindo o modelo espanhol ou (originalmente) o modelo francês, com as forças policiais urbanas (a *Sûreté* francesa) que geralmente estavam sob controle pelo menos parcial dos ministérios civis e as forças que patrulham rodovias e áreas rurais (a *Gendarmerie* francesa), que foram quase sempre subordinadas ao exército nacional. Claramente, disciplina fiscal, policiamento uniforme, e semelhanças de outros elementos semelhantes promovidos pela interdependência internacional não espalharam instituições democráticas diretamente de um regime para outro. Mas fizeram aumentar a similaridade das condições políticas ao longo dos regimes interligados.

Mais precisamente, aquela interdependência promoveu uma série de efeitos fortes:

- A imposição de sistemas uniformes de tributação e administração.
- A criação de legislaturas nacionais nominalmente representativas para autorizar as demandas do Estado sobre os cidadãos.

- A subordinação das forças militares às políticas nacionais, incluindo a condução de guerras internacionais.
- A nacionalização dos sistemas de serviço social e redistribuição.

Em suma, cursos interdependentes e mais ou menos semelhantes de transformação do Estado ajudaram a desencadear os três processos básicos que promovem a democracia: a integração das redes de confiança, o isolamento das desigualdades categóricas, e o controle dos centros autônomos do poder coercitivo. De modo geral, as negociações entre cidadãos e Estado sobre os meios de governo tornaram esses regimes mais suscetíveis tanto à democratização quanto à desdemocratização.

Em segundo lugar, as assim chamadas revoluções democráticas do século XVIII criaram modelos de soluções de Estado para os complicados problemas de governar em regimes nos quais a participação dos cidadãos nos processos políticos públicos – democráticos ou não – tornou-se essencial para a atividade estatal em geral. Exércitos nacionais formados por cidadãos, sistemas de policiamento generalizados; legislaturas nominalmente representativas; tolerância (ou mesmo promoção) de associações que se dizia falar em nome de cidadãos; (ou mesmo promoção) de associações que se dizia falar em nome de cidadãos; formação de uma imprensa nacional (ainda que controlada); e criação de agências (no início, principalmente dentro de legislaturas) dedicadas a monitorar reclamações dos cidadãos através de petições, delegações, cartas e declarações públicas, não tanto para garantir a democracia, mas para tornar os regimes mais suscetíveis à democratização e à desdemocratização.

3) *Como fizeram (e fazem) países como a França para se deslocar de uma situação de imunidade absoluta contra instituições democráticas nacionais para uma situação em que há alternâncias frequentes entre democratização e desdemocratização?*

Na medida em que as minhas respostas às perguntas 1 e 2 são válidas, eles também respondem à terceira questão. A França, como documentado no capítulo 2, fez uma transição rápida e crítica com a revolução de 1789 a 1799. Até então, havia pouca a suscetibilidade tanto à democratização quanto à desdemocratização. Depois disso, ocorreram oscilações frequentes e dramáticas entre os dois sentidos. Para colocar a questão de forma diferente das minhas formulações anteriores, a expansão da atividade estatal chamou mais cidadãos a participar dos esforços coordenados pelo Estado, que ampliaram os processos políticos públicos. Inevitavelmente, as atividades coordenadas pelo Estado favoreceram alguns interesses organizados em detrimento de outros – por exemplo, os dos comerciantes sobre os dos proprietários de terra – e isso quase inevitavelmente incitou os conflitos entre eles e levou esses conflitos para o centro dos processos políticos públicos, contribuindo, assim, para ampliá-los.

O alargamento dos processos políticos públicos então tornou os regimes mais suscetíveis à ampliação, equalização, proteção e à efetivação das consultas de caráter mutuamente vinculantes que estavam ocorrendo – bem como às reversões de cada uma dessas mudanças. Reversões ainda podem ocorrer na medida em que as elites blindam suas redes de confiança de uma plena integração aos processos políticos públicos, adquirem o controle sobre certos segmentos do Estado e/ou mantêm bases de poder coercitivo fora do processo político público. Desde o golpe de Gómez em 1905 até o período anterior à chegada de Chávez ao poder, a Venezuela passou por repetidos ciclos de desdemocratização resultantes de uma ou mais destas inversões.

Por outro lado, na medida em que as elites passaram a depender do Estado e dos processos políticos públicos para os seus próprios programas de autor-reprodução e autoengrandecimento, sua capacidade de precipitar a desdemocratização através de sua retirada dos processos políticos diminuiu. Mesmo as elites brancas da África do Sul encontraram-se dominadas pelo governo dominado pelo ANC depois de 1995. Assim, regime a regime, tanto a democratização quanto a desdemocratização tornaram-se possíveis como nunca antes.

4) *Por que, em geral, ondas de desdemocratização ocorreram (e ocorrem) mais rapidamente do que ondas de democratização?*

Em termos mais simples, a desdemocratização ocorre principalmente como consequência da retirada de atores políticos privilegiados e poderosos de qualquer consulta mutuamente vinculante, enquanto a democratização depende de integrar um grande número de pessoas comuns nesse processo de consulta. Em termos mais complexos, elites poderosas e privilegiadas, como grandes proprietários de terra, industriais, financistas e profissionais têm meios e incentivos muito maiores do que as pessoas comuns para escapar ou subverter pactos democráticos quando esses pactos tornam-se desvantajosos. Depois de terem integrado a sua vida e suas oportunidades de vida aos regimes democráticos, as pessoas comuns só podem com grande dificuldade separar as suas redes de confiança dos processos políticos públicos, e têm muito menos condições de inserir as desigualdades categóricas nesses processos ou criar novos centros autônomos de poder coercitivo. Aqueles que já são ricos e poderosos podem muito mais facilmente retirar as suas redes de confiança, instalar as desigualdades e criar centros de poder autônomos. Embora movimentos de desdemocratização autoritários tenham se multiplicado na Europa após a Primeira Guerra Mundial, com substancial apoio popular, o que na verdade houve foi um alinhamento das elites privilegiadas contra os trabalhadores organizados e partidos políticos que pretendiam representar os trabalhadores em geral.

Mais uma vez, até o momento em que os militares argentinos (comprados com anistias e paraquedas dourados) finalmente aceitaram a subordinação

definitiva ao controle civil durante os anos de 1980, os oficiais dissidentes poderiam geralmente encontrar aliados entre os latifundiários, industriais e financistas quando resolviam usar a força para quebrar os arranjos semidemocráticos que as elites argentinas haviam feito com a maior parte da população nacional. Mesmo com todo o seu populismo e clientelismo o Coronel Perón tornou-se presidente em 1946 porque o exército apoiou sua candidatura.

5) *Como explicar os padrões assimétricos de apoio e envolvimento no processo de democratização e desdemocratização?*

Aqui temos, finalmente, que desdobrar o significado implicado nos termos *elites* e *pessoas comuns*. Por *elites*, vamos simplesmente entender redes de pessoas conectadas que exercem controle sobre recursos substanciais, incluindo a força de trabalho de outras pessoas. Sob o título de *pessoa comum*, vamos designar não mais do que redes conectadas de pessoas – trabalhadores, camponeses, comunidades locais, e assim por diante – que carecem de controle sobre recursos substanciais, incluindo a força de trabalho de outras pessoas. De um modo geral, as elites consideram a democratização custosa, na medida em que elas pertencem às atuais classes governantes. Em nenhum regime maior do que o de uma cidade-estado é possível que todas as elites, assim definidas, pertençam à coalizão governista. Aqueles que não pertencem à classe governante fazem negócios com o Estado que garantem os seus recursos e força de trabalho. Dado que elas não têm a pretensão de administrar sozinhas o Estado, elas se saem melhor em regimes não democráticos. Neles, elas não precisam competir por sua própria sobrevivência com outras elites, e muito menos com os segmentos organizados das classes subalternas.

Em regimes não democráticos, as elites excluídas têm incentivos para formar coalizões com as pessoas comuns e, assim, apoiar a ampliação, equalização e a proteção de consultas mutuamente vinculantes – isto é, a democratização. Em regimes que já são democráticos, uma outra versão da mesma lógica se aplica. A elites incluídas devem negociar proteção e sobrevivência de seu controle sobre recursos, incluindo a força de trabalho. Isso as coloca em concorrência com o Estado e com outras elites. Elas precisam negociar não só com o Estado, mas também com outras elites e com os segmentos organizados das classes subalternas.

As pessoas comuns, em contrapartida, adquirem fortes investimentos em direitos e benefícios garantidos pelo Estado, ainda que parcos, e estes seriam perdidos com a desdemocratização. Eles adquirem direitos para se organizar, para receber uma compensação para as dificuldades, para receber aposentadoria e muito mais. Basta lembrar o quanto a vitória militar de Franco custou aos trabalhadores espanhóis e quanto beneficiou os grandes proprietários, as elites católicas, os líderes militares e a velha burguesia.

6) *Por que a democratização normalmente ocorre em ondas, em vez de ocorrer em diferentes momentos em cada regime, de acordo com seu próprio ritmo peculiar?*

A resposta mais óbvia é errada em sua maior parte: que a democracia é uma mania, um modismo, ou modelo organizacional que se difunde entre as configurações receptivas como estilos musicais e processos políticos. Como as histórias exploradas neste volume indicam, dois outros fatores merecem muito mais atenção: os processos sociais de fundo que promovam a democratização no longo prazo e as agências externas que exercem pressão sobre os regimes para que estes se democratizem.

Processos sociais de fundo que moldam as possibilidades de democratização e de desdemocratização interagem internacionalmente. Considere alguns dos mecanismos específicos que alimentam os nossos três principais processos de democratização: integração de redes de confiança, isolamento das desigualdades categóricas e dissolução dos centros autônomos de poder coercitivo:

Integração das redes de confiança aos processos políticos públicos

- A desintegração das redes de confiança segregadas existentes (por exemplo, a deterioração da capacidade de patronos para fornecer bens e proteção a seus clientes promove a retirada dos clientes dos laços entre patronos e clientes).
- A expansão de categorias da população sem acesso a redes de confiança eficazes para realizar seus empreendimentos de longo prazo (por exemplo, o crescimento do número de trabalhadores assalariados sem terra em regiões agrárias aumenta a população sem patronos e/ou sem redes de ajuda mútua).
- O aparecimento de novas oportunidades de risco e de ameaças de que no longo prazo as redes de confiança existentes não conseguirão dar conta (p. ex., aumentos substanciais na guerra, fome, doença e/ou no banditismo visivelmente sobrecarregam a capacidade de proteção dos patronos, diásporas, e solidariedades locais).
- A criação de garantias externas para compromissos governamentais (p. ex., a conquista do governo destruído por uma força de ocupação comprometida com a reconstrução fornece apoio à proteção governamental contra os predadores).
- Aumento de recursos governamentais para a redução de risco e/ou compensação de perdas (p. ex., a criação de seguros contra desastres apoiados pelo governo faz com que os cidadãos colaborem com agentes governamentais e/ou com atores políticos estabelecidos).

Isolamento dos processos políticos públicos das desigualdades categóricas

- A equalização de bens e/ou do bem-estar em todas as categorias dentro da população em geral (p. ex., a demanda crescente por produtos da agricultura camponesa expande camponeses médios).
- A redução ou a contenção por parte do Estado do controle privado das forças armadas (p. ex., a dissolução dos exércitos pessoais dos magnatas enfraquece o controle dos nobres sobre pessoas comuns, diminuindo a capacidade dos nobres para traduzir diferenças entre nobres e plebeus diretamente nos processos políticos públicos).
- A adoção de mecanismos processuais que isolam processos políticos públicos das desigualdades categóricas (p. ex., o voto secreto; o pagamento dos cargos oficiais; o acesso livre e igual dos candidatos aos meios de comunicação favorecem a formação de coligações entre categorias).
- Aumento massivo de participação política, de direitos ou obrigações que atravessam as categorias sociais (p. ex., a anexação de territórios socialmente heterogêneos pelo Estado promove políticas categoricamente mistas).

Dissolução dos centros autônomos de poder coercitivo, com consequente aumento de influência popular sobre os processos políticos públicos e controle das ações do Estado por estes processos

- Expansão das atividades estatais cuja sustentação depende de recursos que só estão disponíveis através da negociação com os cidadãos (p. ex., um Estado que vai para a guerra precisa criar um exército nacional por meio de alistamento militar obrigatório).
- Imposição de estruturas e práticas governamentais uniformes através da jurisdição do Estado (p. ex., a criação de impostos uniformes em todo o país aumenta a probabilidade de equidade, de visibilidade e de conformidade).

Na maioria dos casos, cada um desses fatores opera através da interação internacional entre os regimes. Muitas dessas interações ocorrem simultaneamente através de fluxos econômicos, políticos e culturais entre os regimes. Lembre-se, por exemplo, como os Estados Unidos canalizaram ajuda militar e econômica para a Espanha de Franco (para desgosto de muitos democratas americanos), produzindo justamente algumas dessas consequências, mas sem promover uma imediata democratização.

Além disso, partes externas poderosas certificam, promovem e algumas vezes até impõem a democratização a regimes mais suscetíveis. Os exemplos mais extremos que encontramos neste livro são imposições mais ou menos simultâneas e contundentes de arranjos democráticos na Alemanha, Itália e

Japão no final da Segunda Guerra Mundial por parte das grandes potências ocidentais. As intervenções na Coreia do Sul e Taiwan, relacionadas com aquelas e um pouco mais tardias, assemelhavam-se a essas campanhas diretas para reconstruir a capacidade do Estado e criar instituições semidemocráticas enquanto intensificavam a ajuda econômica e comercial. As três primeiras intervenções converteram regimes antidemocráticos em regimes relativamente democráticos.

Na Coreia do Sul e Taiwan, a democratização levou mais tempo, mas ainda surgiu, em parte, da intervenção externa autoritária sob formas tais como a ocupação militar. Em termos do número absoluto de regimes envolvidos, no entanto, a certificação externa oficial, a promoção e a imposição ocorreram muito mais amplamente no curso da descolonização da Europa em toda a Ásia, África e América Latina com o fim do socialismo de Estado Europeu e com a triagem deliberada da União Europeia de regimes que poderiam vir a fazer parte desse pacto internacional.

7) O que explica a disseminação da democratização e da desdemocratização durante os séculos XIX e (especialmente) XX, partindo da Europa Ocidental para o resto do mundo?

A cronologia aproximada de democratização esboçada no capítulo 2 apontou o seguinte:

- 1850-1899: Europa Ocidental e América Latina exclusivamente (A América do Norte já havia estabelecido arranjos parcialmente democráticos antes disso).
- 1900-1959: Europa Ocidental e as Américas, mais Austrália, Nova Zelândia e Japão.
- 1950-1959: Sul da Europa, América Latina, além de uma série de regimes da Ásia-Pacífico, bem como Egito, Marrocos e Zâmbia.
- 1979-2005: América Latina, Europa Oriental, Ásia-Pacífico, e meia dúzia de regimes africanos.

Embora um tanto aproximado, esse resumo geral que aponta para uma visível mudança de foco geográfico demanda uma explicação.

Essas ondas também explicam a difusão da democratização e a desdemocratização para além de seu território inicial. A integração de novas políticas e economias e um sistema dominado pelo Ocidente produziram transformações sociais que, em seguida, iniciaram a integração das redes de confiança aos processos políticos públicos, o isolamento desses processos em relação às desigualdades categóricas e a dissolução dos centros autônomos de poder coercitivo. Os regimes ocidentais também figuram como um segundo elemento importante, por aceitar e até mesmo promover descolonização após as san-

grentas lutas iniciais que se seguiram à Segunda Guerra Mundial em regiões coloniais como Indonésia e Vietnã. Finalmente, o colapso da maior parte dos estados socialistas, o fim da Guerra Fria e a expansão da União Europeia contribuíram para a integração de regimes anteriormente intocáveis à esfera de influência do Ocidente.

8) Por que (com as exceções parciais do Egito e Japão) a democratização começou a ocorrer na Ásia e na África somente bem depois da Segunda Guerra Mundial?

O fato de que a descolonização se acelerou na década de 1960 fornece parte da resposta. Dado que nem todas as colônias se democratizaram (e uma vez que muitas se desdemocratizaram após uma democratização parcial inicial), devemos também ter em conta as profundas diferenças na organização social que separam grande parte da Ásia e África desses arautos ocidentais da democracia. Redes de confiança, desigualdades categóricas e centros de poder autônomos também operam de formas muito diversas nesses dois continentes.

Comparativamente, a organização social dos países das Américas e da Europa é muito semelhante. Como consequência, a interação econômica, política e cultural teve impactos mais semelhantes sobre os processos de promoção da democracia dentro dessas regiões.

9) Como podemos explicar as experiências radicalmente diferentes dos estados pós-socialistas com a democratização e desdemocratização?

Em todos os lugares, ex-administradores socialistas tiveram grandes vantagens quando se tratava de assumir o comando dos novos regimes. No entanto, a sua liberdade de ação dependia de três fatores principais: 1) a extensão em que centros de poder rivais, especialmente aqueles baseados em identidades étnicas, religiosas ou regionais concorrentes, emergiram após a desintegração dos regimes socialistas, 2) a influência dos poderes adjacentes, e 3) os recursos disponíveis localmente para dar sustentação à atividade estatal. Líderes políticos do báltico, que afirmavam ser contra a influência russa, ganharam o apoio efetivo de seus vizinhos nórdicos, como a Eslovênia, que imediatamente recebeu o incentivo e a ajuda da Áustria e da Alemanha. Os recursos energéticos do Cazaquistão deram a seus governantes pós-socialistas os meios de consolidar seu poder, enquanto a dependência energética da Bielorrússia em relação à Rússia fez com que aquela permanecesse sob uma forte esfera de influência russa. Mas em grande parte da Ásia Central, os clãs que o governo soviético havia subordinado agarraram seu quinhão de poder político e bloquearam efetivamente qualquer integração das redes de confiança, qualquer possibilidade de isolamento dos processos políticos públicos das desigualdades categóricas e a dissolução de centros de poder autônomos.

10) *Em que condições, em que medida, e como o crescimento da capacidade do Estado promovem a disponibilidade de um regime para a democratização e desdemocratização?*

Em geral, como vimos repetidamente, uma maior capacidade significa maior susceptibilidade à democratização e à desdemocratização. Mas essa generalização depende crucialmente do controle sobre os recursos que sustentam a atividade estatal. Onde governantes devem negociar exaustivamente com os cidadãos para a obtenção de recursos, abrem-se os caminhos para a democratização. Onde podem extrair os seus recursos a partir de intermediários poderosos e parcialmente autônomos ou do controle de recursos de que podem ser trocados pelos meios necessários ao governo – dinheiro, forças armadas, força de trabalho, informação –, uma maior capacidade acaba por bloquear a democratização. A venda internacional de recursos, como petróleo, muitas vezes promove a desdemocratização. Quando os preços internacionais estão em alta, a venda do petróleo permite que os governantes não precisem do consentimento dos cidadãos. Quando os preços declinam radicalmente, os governantes perdem essa vantagem, e seus rivais domésticos tentam blindar seu poder, iniciando novos ciclos de desdemocratização.

Portanto, não há esperança para a democratização nos regimes ricos em energia como o Cazaquistão, Argélia e Venezuela? Em tais regimes, podemos esperar com alguma razoabilidade movimentos modestos em direção à democracia que podem ocorrer em qualquer das duas circunstâncias seguintes. Primeiro, a repressão do governo poderia unir a oposição em vez de fragmentá-la em facções rivais lutando pelo controle do Estado. Coalizões deste tipo fazem pouco para integrar as redes de confiança aos processos políticos públicos, mas poderiam amortecer o efeito das desigualdades categóricas sobre esses processos e reduzir a influência dos centros autônomos do poder coercitivo. Em segundo lugar, uma queda no valor internacional da oferta de energia poderia forçar os governantes, antes muito poderosos, a negociar com os seus cidadãos os meios de sobrevivência do Estado.

Na Venezuela, por exemplo, podíamos imaginar um cenário no qual um Presidente Chávez, de mãos atadas por causa dos preços do petróleo, teria que escolher entre: 1) cortar radicalmente em seus programas populistas e 2) realizar negociações participativas com os sindicatos, os executivos do petróleo, e empresários que formaram o núcleo de sua estridente oposição. Escolhendo a opção 2, ele levaria o regime de volta na direção da democracia. Em uma situação de crise dos preços da energia, Cazaquistão e Argélia iriam apresentar obstáculos mais sérios para a democratização; em ambos os casos, os compradores e investidores podem ter tanto os interesses quanto os meios para reforçar os regimes existentes na esperança de salvar ou mesmo expandir os seus investimentos.

11) *Em que medida e como é que interações de um regime não democrático com regimes democráticos promovem a democratização naquele regime?*

Como a longa convivência das democracias parciais com regimes não democráticos – inclusive suas próprias colônias – indica, não ocorre uma simples difusão de formas democráticas de regime para regime. No entanto, três efeitos se combinam para promover a democratização. Em primeiro lugar, onde a interação política entre um regime relativamente democrático colonial e sua colônia integra as elites da colônia aos processos políticos públicos do regime dominante (a Índia pré-independência é um exemplo óbvio), ocorre alguma democratização da política colonial. Em segundo lugar, a interação econômica, política e cultural com regimes democráticos transforma a estrutura social dos regimes não democráticos, afetando a organização de redes de confiança, dos centros de poder autônomos e das desigualdades categóricas. Terceiro, os poderosos regimes democráticos intervêm diretamente para promover, financiar, certificar, ou até mesmo forçar uma democratização parcial em momentos de vulnerabilidade dos regimes não democráticos. Em vez de retornar aos exemplos óbvios de Japão, Alemanha e Itália após a Segunda Guerra Mundial, recordo como as conquistas dos revolucionários franceses promoveram a democratização parcial na Suíça e na República Holandesa.

12) *Como as formas e fontes de recursos que sustentam um Estado (p. ex., agricultura, mineração, ou comércio) afetam a suscetibilidade do seu regime à democratização e à desdemocratização?*

Esta pergunta apareceu diversas vezes ao longo do livro. O problema crucial diz respeito à medida que os governantes devem negociar com os cidadãos para obter os recursos necessários à sustentação do Estado. Dois conjuntos muito diferentes de circunstâncias minam a negociação. Em primeiro lugar, onde os governantes dependem fortemente da coerção realizada por intermediários, tais como grandes proprietários, chefes de linhagem ou chefes de exércitos privados, ao pedir emprestada essa força eles acabam sofrendo limitações significativas de sua própria liberdade de ação, e a todo momento existe a possibilidade de deserção ou rebelião. Em segundo lugar, onde eles próprios controlam a produção e/ou distribuição de recursos diretamente utilizáveis ou externamente vendáveis – não só petróleo ou diamantes, mas também especiarias, escravos e mercadorias semelhantes – eles regularmente escapam à negociação com os cidadãos e, assim, bloqueiam as aberturas para a democratização. Note-se que as próprias formas de recursos naturais que os sustentam fazem toda a diferença: um sistema de tributo agrícola do tipo que alimentou os impérios chineses envolve mais formas de negociação com grande número de pessoas do que a cobrança instantânea de impostos sobre mercadorias que transitam através de fronteiras, o que por sua vez produz um aparato de vigilância e de coleta que sai mais caro do que a venda de minerais preciosos.

13) Existe alguma condição necessária ou suficiente para a democratização e a desdemocratização, ou (pelo contrário) as condições favoráveis variam significativamente conforme a época, a região e o tipo de regime?

Para afirmar mais uma vez o tema mais recorrente do livro: não há condições necessárias para a democratização e a desdemocratização. Mas há processos necessários. Transformações das relações entre processos políticos públicos e redes de confiança, e desigualdade categórica e centros de poder autônomo estão na base da susceptibilidade de regimes em todo o mundo para a democratização e a desdemocratização, e isso é algo que ocorreu nos dois séculos pesquisados neste livro. Se, é claro, alguns defensores querem insistir que a integração parcial das redes de confiança aos processos políticos públicos, a segregação parcial desses processos em relação à desigualdade categórica e a dissolução parcial ou neutralização dos centros de poder autônomos realmente se qualificam como condições necessárias para a democratização, eu prontamente concedo esse argumento. Naquela interpretação, as condições necessárias consistem em processos parcialmente alcançados.

Não tenho a pretensão de ter respondido definitivamente a todas as treze perguntas sobre os resultados neste curto livro. Eu afirmo, no entanto, que as análises do livro fornecem uma maneira nova de pensar sobre todas elas. Mais do que qualquer outra coisa, essas análises exigem uma mudança de foco, que deixe de olhar apenas para o limiar no qual um regime passa do autoritarismo para a democracia. Se os argumentos do livro são válidos, cada instância de democratização substancial resulta de processos políticos anteriores que não constituem em si mesmos a democratização: a integração das redes de confiança aos processos políticos públicos, isolamento do processo político público em relação às desigualdades categóricas e o controle dos centros autônomos de poder coercitivo de modo a aumentar a influência dos processos políticos públicos sobre o desempenho do Estado em aumentar o poder popular sobre esses processos.

Estas alegações, além disso, implicam uma outra afirmação ainda mais ariscada: a de que os processos fundamentais que levam à democratização e à desdemocratização não mudaram ao longo do tempo. É claro que as formas específicas de instituições democráticas, como as legislaturas, e os impactos de alterações específicas, como a certificação internacional da democracia, foram coisas que mudaram ao longo de toda a longa história que temos pesquisado. Mas, do começo ao fim, essa é minha afirmação: as mesmas transformações básicas das redes de confiança, da desigualdade categórica e dos centros de poder coercitivos autônomos têm convergido em todos os movimentos substanciais de regimes em direção à democracia. Por trás dessas transformações, além disso, a negociação ampla dos governantes com os cidadãos sobre os meios necessários à atividade estatal tem sempre e em toda parte implicado a transformação de regimes não democráticos relativamente estáveis (seja de

baixa ou de alta capacidade) para uma região em que tanto a democratização quanto a desdemocratização se tornaram possíveis. Dentro dessa região, os regimes flutuam incessantemente em ambas as direções.

Futuros

O que essa análise do passado da democratização e da desdemocratização implica para o(s) futuro(s) da democracia? Vamos distinguir entre duas formas de antecipar qualquer futuro: a extrapolação e previsões do tipo "se-então". A extrapolação estende as tendências passadas para o futuro, sob o pressuposto de que as causas dessas tendências vão continuar operando praticamente da mesma forma como nos anos passados. Na linha da extrapolação, as provas dos capítulos anteriores sugerem principalmente que a democratização continuará até que não haja mais do que um núcleo duro de resistência à democracia; que a desdemocratização persistirá, mas com uma frequência cada vez menor, e que ambos irão ocorrer, quando ocorrerem, em explosões e como uma resposta acelerada a choques.

As extrapolações correm o risco de que os padrões causais anteriores mudem no futuro. Predições do tipo "se-então" oferecem cenários menos nítidos para os próximos anos, mas mapeiam alguns futuros alternativos. Em todo caso, as análises deste livro oferecem apenas bases fracas para a extrapolação, enquanto prestam-se bem para previsões do tipo "se-então". Por exemplo, nossas análises de estados que têm o apoio do petróleo indicam que o aumento da extensão do controle direto do governo sobre recursos naturais que sustentam implicará o não desenvolvimento da democracia, enquanto a dependência do Estado de recursos que necessitam de negociação com os cidadãos (p. ex., o recrutamento militar e ampla cobrança de impostos), mantendo-se iguais os demais fatores, promove a democratização. Uma comparação entre as trajetórias da Rússia e da Espanha enfatiza dramaticamente esse argumento.

Predições "se-então" seguem-se de cada argumento principal deste livro. As maiores previsões contingentes, obviamente, dizem respeito aos efeitos das mudanças nas relações entre processos políticos públicos e 1) as redes de confiança, 2) as desigualdades categóricas, e 3) os centros de poder autônomo. Podemos inverter os principais argumentos do livro para esclarecer os tipos de previsão "se-então" que se relaciona a eles. Três condições bloqueiam a democratização e promovem a desdemocratização onde quer que apareçam: a desconexão entre as redes de confiança e processos políticos públicos, inscrição de desigualdades categóricas nesses processos e a existência de centros de poder autônomos que detêm meios coercivos substanciais. Predições "se-então" sobre a democratização com base nas teorias deste livro, portanto, sempre envolvem a presença ou ausência de processos que removem uma ou mais destas deletérias condições do interior do processo político público. O fortalecimento destas condições, em contraste, induz à desdemocratização.

Se, por exemplo, a ascensão do fundamentalismo religioso em todo o mundo incentiva as pessoas a retirar redes de confiança ligadas à religião a partir dos processos políticos públicos, essa importante mudança deve trazer uma desdemocratização generalizada nas regiões de fanatismo religioso. Se, por outro lado, ocorre um declínio na viabilidade e atratividade de uma guerra civil como um meio de tomar o poder do Estado, esse declínio deve reduzir a presença de centros de poder autônomos em estados fracos e, assim, contribuir para a democratização.

Novamente, se os países ricos desmantelam os arranjos redistributivos e equalizadores que cresceram dentro do capitalismo democrático e as pessoas ricas desvinculam suas redes de confiança do processo político público por meios tais como a construção de condomínios fechados e adoção de ensino privado, devemos esperar que as medidas impliquem a desdemocratização desses regimes. Tais mudanças reinserem as desigualdades categóricas nos processos políticos públicos, reduzem a influência de pessoas comuns sobre esses processos e, eventualmente, produzem novos centros autônomos de poder coercitivo. Um declínio da consulta relativamente ampla, igualitária, protegida e mutuamente vinculante – a desdemocratização – seria o resultado infeliz.

Tais previsões “se-então” têm muitas consequências. Se os argumentos deste livro estão corretos, aqueles de nós que esperam ver os benefícios da democracia espalhados por todo o mundo antidemocrático não vão desperdiçar seu tempo pregando as virtudes democráticas, projetando constituições, formando Organizações Não Governamentais, e identificando bolsões de sentimento democrático dentro de regimes não democráticos. Ao contrário, despenderemos grandes esforços para promover a integração das redes de confiança aos processos políticos públicos, para ajudar a proteger os processos políticos públicos das desigualdades categóricas, para trabalhar contra a autonomia dos centros de poder coercitivo. (Certamente, esse esforço poderia, então, envolver-nos em pregações sobre as virtudes democráticas, em projeções de constituições, na formação de Organizações Não Governamentais, e na identificação de bolsões de sentimento democrático, mas somente a serviço dessas transformações maiores.) As experiências democratizantes da África do Sul, Espanha, e alguns regimes pós-socialistas, mostram que tais mudanças sempre ocorrem através de lutas, mas permanecem suscetíveis a influências externas. Democratas esperançosos não precisam sentar de braços cruzados, apenas aguardando.

Referências

- ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J.A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ADAMS, J. (2005). *The Familial State: Ruling Families and Merchant Capitalism in Early Modern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- ADDI, L. (2006). “En Algérie, du conflit armé ‘a la violence sociale’”. *Le Monde Diplomatique*, abr.: 6-7.
- AGÜERO, F. (1990). “Los militares y la democracia en Venezuela”. In: GOODMAN, L.W.; MENDELSON, J.S.R. & RIAL, J. (orgs.). *Los militares y la democracia – El futuro de las relaciones civico-militares en América Latina*. Montevideo: Peitho.
- ALAPURO, R. (1988). *State and Revolution in Finle*. Berkeley: University of California Press.
- ALAPURO, R. & LONKILA, M. (2004). “Russians' and Estonians' Networks in a Tallinn Factory”. In: ALAPURO, R.; LIIKANEN, I. & LONKILA, M. (orgs.). *Beyond Post-Soviet Transition: Micro Perspectives on Challenge and Survival in Russia and Estonia*. Saarijärvi: Kikimora.
- ALEXANDER, G. (2002). *The Sources of Democratic Consolidation*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- AMNESTY INTERNATIONAL/Jamaica (2001). *Police Killings: Appeals against Impunity* [Disponível em <http://web.amnesty.org/library/print/ENAMR 380122001>, viewed – Acesso em 05/04/05].
- ANDERSON, E.N. & ANDERSON, P.R. (1967). *Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the Nineteenth Century*. Berkeley: University of California Press.
- ANDERSON, G.M. (1974). *Networks of Contact: The Portuguese and Toronto*. Waterloo, ON: Wilfrid Laurier University Publications.
- ANDREWS, G.R. & CHAPMAN, H. (1995) (orgs.). *The Social Construction of Democracy, 1870-1990*. Nova York: New York University Press.
- ANDREY, G. (1986). “La Quête d'un État National”. In: FAYEZ, J.-C. (org.). *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*. Lausanne: Payot.
- ANTHONY, D. & HORNE, C. (2003). “Gender and Cooperation: Explaining Loan Repayment in Micro-Credit Groups”. *Social Psychology Quarterly*, 66: 293-302.