

# SOBRE O ESTADO, A DEMOCRATIZAÇÃO E ALGUNS PROBLEMAS CONCEITUAIS

UMA VISÃO LATINO-AMERICANA COM UMA RÁPIDA OLHADA  
EM ALGUNS PAÍSES PÓS-COMUNISTAS

Guillermo O'Donnell\*

*Tradução do inglês: Otacílio Nunes*

## RESUMO

A maioria dos países recém-democratizados não parece estar caminhando para o estabelecimento de regimes políticos institucionalizados. Embora essas novas democracias sejam poliarquias — conforme a definição clássica de Robert Dahl —, são um tipo diferente de poliarquia, ainda não teorizado. Este artigo pretende contribuir para essa teorização, tomando como referência a Argentina, o Brasil e o Peru. A partir de uma discussão do conceito de estado, o autor procura estabelecer ligações entre certas características de muitos países recém-democratizados — a alta heterogeneidade territorial e funcional de seus estados e de suas ordens sociais — e o tipo de democracia neles existente.

*Palavras-chave: estado; teoria do estado; democracia; cidadania; redemocratização; institucionalização.*

## SUMMARY

Most of the recently democratized nations do not seem to be moving towards the establishment of institutionalized political regimes. While these new democracies are polyarchies — following Robert Dahl's classic definition — they represent a different sort of polyarchy that has not yet been the object of theoretical scrutiny. This article intends to contribute to this theorization, taking Argentina, Brazil and Peru as points of reference. Based on a discussion of the concept of the state, the author seeks to establish connections between certain characteristics present in many of the recently democratized countries — the high degree of territorial and functional heterogeneity of their states and social orders — and the type of democracy they have.

*Keywords: state; theory of the state; democracy; citizenship; redemocratization; institutionalization.*

## Uma advertência introdutória

Devo advertir o leitor desde o início. O presente texto contém idéias que estão desenvolvidas de forma sumária. Estou escrevendo um livro no qual estas e outras idéias, e seus referentes empíricos, são tratados de modo mais apropriado. Decidi publicar este texto depois que a gentil insistência de vários colegas me persuadiu de que faria sentido oferecer à discussão, mesmo em sua forma atual, minhas visões sobre temas e problemas que penso terem sido negligenciados, com alto custo, nos estudos existentes sobre democratização.

(\*) As idéias aqui apresentadas devem muito às reuniões e intercâmbios intelectuais do projeto "East-South System Transformation", financiado pela MacArthur Foundation. Sou particularmente grato ao diretor desse projeto, Adam Przeworski, por suas numerosas críticas e sugestões extremamente úteis. Algumas das idéias deste texto foram inseridas e aprimoradas por Przeworski em um volume (*Sustainable democracy*, no prelo) do qual ele é o principal autor. Apresentei uma versão prévia deste texto no encontro sobre "Democra-

Dado o caráter deste texto, limitei as citações ao mínimo necessário; os argumentos que apresento aqui se baseiam em várias correntes da literatura e muitas contribuições valiosas às quais farei a merecida justiça em meu livro.

## 1. O estado e as novas democracias

Nas duas últimas décadas, a queda de vários tipos de sistemas autoritários levou ao surgimento de numerosas democracias. Essas *são* democracias; são democracias políticas ou, mais precisamente, de acordo com a formulação clássica de Robert Dahl<sup>1</sup>, são poliarquias. Diversas contribuições mostraram que há vários tipos de poliarquia. Elas diferem, como Arendt Lijphart<sup>2</sup> mostrou pioneiramente, até mesmo em dimensões tão importantes como se se baseiam em regras majoritárias ou em regras mais consensuais para o acesso a e o exercício da autoridade pública. Mas esses tipos compartilham uma característica crucial: todos eles são democracias representativas institucionalizadas. Em contraste, a maioria dos países recém-democratizados não está mudando para um regime democrático institucionalizado, nem é provável que venha a fazê-lo no futuro previsível. Eles são poliarquias, mas de um tipo diferente. Esse tipo não foi teorizado. O presente texto é uma tentativa preliminar de contribuir para essa teorização<sup>3</sup>. Esse exercício pode ser justificado por duas razões. Primeiro, para ser satisfatória, uma teoria da poliarquia deveria abranger todas as democracias (políticas) existentes, e não apenas as representativas e institucionalizadas. Segundo, como muitas das novas democracias têm uma dinâmica política peculiar, não se deveria supor que seus impactos sociais serão similares àqueles das poliarquias representativas institucionalizadas, presentes e passadas<sup>4</sup>.

Por outro lado, as tipologias recentes das novas democracias, baseadas em características do regime autoritário precedente e/ou nas modalidades da primeira transição têm pouco poder preditivo no que concerne ao que acontece depois da instalação dos primeiros governos eleitos democraticamente. Quanto aos países que são nossa preocupação central aqui — Argentina, Brasil e Peru —, o primeiro foi um caso de transição por colapso, enquanto o segundo foi a transição mais protelada e provavelmente mais negociada (apesar de não pactada formalmente) que conhecemos; por outro lado, a Argentina e o Brasil tiveram regimes burocrático-autoritários excludentes, enquanto o Peru constituiu um caso de populismo militar-autoritário incorporador. A despeito dessas e de outras diferenças, hoje parece claro que no período posterior ao estabelecimento da democracia esses países (assim como o Equador, a Bolívia, a República Dominicana e as Filipinas, todos os países democratizados ou liberalizados da Ásia e da África orientais, e a maioria dos países pós-comunistas) compartilham características importantes, todas elas convergindo para sua situação "não institucionalizada"<sup>5</sup>.

cy, Markets and Structural Reforms in Latin America", patrocinado pelo North-South Center e pelo CEDES, realizado em Buenos Aires, em março de 1992, e no encontro sobre "Economic Liberalization and Democratic Consolidation", patrocinado pelo Social Science Research Council (SSRC), para o projeto "Democratization and Democratic Economic Reform", realizado em Bolonha-Forli, em abril de 1992. Sou grato pelos muitos comentários úteis recebidos durante esses encontros, inclusive os de Carlos Acuña, Eduardo Gamarra e William Smith, codiretores do primeiro projeto mencionado. Devo agradecimentos especiais a Laurence Whitehead, diretor do projeto do SSRC, não só por suas úteis críticas e sugestões mas também por seus generosos esforços de tomar o presente texto razoavelmente legível — que ele não tenha sido totalmente bem-sucedido não é certamente sua culpa. Agradeço também a meus colegas do Cebrap e do Kellogg Institute por várias discussões esclarecedoras.

(1) Especialmente Dahl, Robert. *Polyarchy. Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

(2) Lijphart, Arendt. "Consociational democracy". *World Politics*, January 1968, pp. 207-25; Idem. *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

(3) Além de seu caráter muito sinóptico, este texto tem uma limitação importante: não trato diretamente de fatores internacionais e transnacionais, apesar de muitas vezes eles fazerem parte implicitamente de minhas argumentações.

(4) Uma limitação decorrente de eu não tratar diretamente de fatores internacionais, e apenas muito de passagem dos históricos, é que não terei condições de discutir aqui uma suposição que às vezes aparece na literatura: a de que as novas democracias estão "apenas" atravessando estágios que as democracias institucionalizadas já atravessaram.

Em relação a esses países, a literatura existente não foi muito além de indicar quais atributos (representatividade, institucionalização etc.) eles *não* possuem, juntamente com uma descrição de suas várias desventuras políticas e econômicas. Essas contribuições são valiosas, mas não são capazes de fornecer as chaves teóricas de que precisamos. Além disso, a caracterização desses casos pela ausência de certos atributos pode implicar uma teleologia que impediria uma conceitualização adequada dos vários tipos de democracia que têm surgido. Outras correntes da literatura, mais voltadas para as políticas e a "elite", fornecem conselhos úteis para a democratização dos líderes políticos, mas a praticabilidade de tais prescrições depende da situação contextual na qual esses líderes se encontram.

Embora para as democracias liberais "normais", ou poliarquias, a bagagem conceitual da ciência política possa ser satisfatória, me convenci de que para analisar a presente situação e as perspectivas da maioria das novas democracias na Ásia, na África, na América Latina e na Europa central/oriental, devemos retroceder e fazer um trabalho básico em sociologia política e legal. Neste texto a discussão terá como principais referentes a Argentina, o Brasil e o Peru, mas acredito que muitas das questões de que tratarei aqui têm aplicabilidade mais ampla. Dentro do espaço disponível, apontarei brevemente semelhanças ou convergências com outros países que considero particularmente intrigantes.

A análise que se segue tem como premissa um aspecto: os estados se entrelaçam de modos diferentes e complexos com suas respectivas sociedades. Esse encaixe acarreta que as características de cada estado e de cada sociedade influenciam fortemente as características da democracia que terá a probabilidade (se tiver alguma) de se consolidar — ou meramente durar ou, finalmente, fracassar. Essas asserções são muito óbvias, mas não pesquisamos suficientemente suas implicações em termos da *problemática* da democratização. A razão é, em parte, o fato de lidarmos com conceitos (especialmente o de estado) que, do modo como são formulados pela maior parte da literatura contemporânea, não são muito úteis para nosso tema.

É um erro reificar o estado; isto é, ver como uma coisa só o estado e o aparelho do estado (ou, equivalentemente, o setor público, ou o agregado das burocracias públicas). Estas, inquestionavelmente, fazem parte do estado. Mas o estado é também, e não menos fundamentalmente, um conjunto de relações sociais que estabelece uma certa ordem, e em última instância a sustenta com uma garantia coerciva centralizada, sobre um dado território. Muitas dessas relações são formalizadas em um sistema legal criado e sustentado pelo estado. O sistema legal é uma dimensão constitutiva do estado e da ordem que ele estabelece e garante sobre um dado território. Essa ordem não é uma ordem igualitária e socialmente imparcial; tanto no capitalismo como no socialismo burocrático ela sustenta, e ajuda a reproduzir, relações de poder sistematicamente assimétricas. Mas é uma ordem, no sentido de que múltiplas relações sociais estão comprometidas com base em normas e expectativas estáveis (embora não

(5) Em outro trabalho ("Delegative democracy?". *Working Paper* n° 172. Kellogg Institute, março 1992 [trad. bras.: "Democracia delegativa?". *Novos estudos* n° 31, outubro 1991]) chamei esses casos de "democracias delegativas", para contrastá-las com as democracias institucionalizadas (ou, o que é equivalente, consolidadas ou estabelecidas ou representativas, ou, como veremos, liberais). Com o termo "delegativa" aponto para uma concepção e prática do Executivo como tendo recebido por meio de eleições o direito de fazer o que lhe parecer adequado para o país. Também argumento que as democracias delegativas são inerentemente hostis aos padrões normais de representação nas democracias estabelecidas, à criação e fortalecimento de instituições políticas e, especialmente, ao que denomino "controle horizontal sobre a atividade dos representantes" [*horizontal accountability*-N.T.]. Entendo por isso o controle cotidiano da validade e da legalidade das ações do Executivo por outros órgãos públicos que são razoavelmente autônomos do primeiro. Além do mais, como veremos, o componente *liberal* dessas democracias é muito fraco. Alguns autores tendem a confundir a democracia delegativa com o populismo; ambos, certamente, compartilham características importantes. Mas, pelo menos na América Latina, o populismo acarretou uma ampliação (ainda que controlada verticalmente) da participação e da organização política popular, e coexistiu com períodos de expansão dinâmica da economia interna. A democracia delegativa, ao contrário, tenta tipicamente despolitizar a população, exceto durante breves momentos nos quais demanda seu apoio plebiscitário, e coexiste atualmente com períodos de grave crise econômica. Embora meu texto anterior fosse basicamente um exercício tipológico, neste observo alguns processos sociais que parecem estreitamente relacionados ao surgimento e ao funcionamento das democracias delegativas.

necessariamente aprovadas). Em um desses momentos em que a linguagem comum expressa as relações de poder nas quais ela própria está embutida, quando as decisões são tomadas no centro político (as "ordens dadas"), essas decisões normalmente "dão ordem", no sentido de que esses comandos são obedecidos regularmente. Essa aquiescência afirma e reproduz a ordem social existente. As relações sociais, inclusive as da aquiescência cotidiana, pré-consciente à autoridade política, podem se basear, como Weber argumentou, na tradição, no medo de punição, no cálculo pragmático, no hábito, na legitimidade e/ou na efetividade da lei. A efetividade da lei sobre um dado território consiste em inumeráveis comportamentos habituais que (conscientemente ou não) são normalmente consistentes com as prescrições da lei<sup>6</sup>. Essa efetividade se baseia na expectativa amplamente sustentada, nascida de evidências exemplares, de que essa lei será, se necessário, aplicada por uma autoridade central dotada dos poderes competentes. Esse é o tecido que sustenta a ordem estabelecida e garantida pelo estado-nação contemporâneo. Vemos assim que a lei (incluindo os padrões de habituação a que a expectativa de sua aplicação regular leva) é um elemento constitutivo do estado: ela é a "parte" do estado que fornece o tecido regular, subjacente da ordem social existente em um dado território.

Tanto na tradição continental como na anglo-saxônica a lei é, em última instância, uma dimensão codificada sujeita às interpretações do saber profissionalizado. A lei tem suas próprias expressões organizacionais, altamente ritualizadas e institucionalizadas nas democracias contemporâneas. O Congresso supostamente é o lugar do debate e da aprovação das principais leis do país, e o Judiciário é o lugar onde os conflitos de interesse e, em última instância, os argumentos sobre o próprio significado da comunidade política são discutidos e decididos. Como também ocorre com outros aspectos do estado, o Congresso e o Judiciário são as corporificações organizacionais perceptíveis do fenômeno mais amplo que consiste na efetividade social da lei.

O reconhecimento da lei enquanto uma dimensão constitutiva do estado foi obstruído pelas várias abordagens que dominaram a ciência política anglo-saxônica desde a "revolução comportamental". Por outro lado, a despeito das contribuições de autores como Max Weber e Herman Heller, as abordagens que prevaleceram na Europa continental eram estritamente legalistas; elas se baseavam em uma análise formalista da lei escrita, dando muito pouca atenção a seus aspectos sociológicos e políticos. De uma maneira ou de outra, essas duas grandes tradições não conseguiram distinguir o estado enquanto realidade complexa ocasionada por suas dimensões organizacionais/burocráticas e legais.

Há ainda outra dimensão do estado, a ideológica. O estado (ou, mais precisamente, o aparelho do estado) afirma ser e normalmente é visto como um estado-para-a-nação. O estado reivindica, desde os discursos explícitos até a invocação recorrente dos símbolos da nacionalidade, ser o criador da ordem que eu discuto acima, bem como — nas democracias

(6) Estou usando uma linguagem cautelosa porque não posso tratar aqui das várias nuances e qualificações que um tratamento mais extenso dessa questão deveria apresentar. Para uma boa discussão dessas questões, ver Cotterrell, Roger. *The sociology of law: an introduction*. Londres: Butterworths, 1984.

contemporâneas — dos direitos individuais e associativos que subjazem o ingresso nessas relações. Vimos que em todas as sociedades essa ordem é desigualitária, mesmo quando a partir do topo do estado se afirma que ela é igual para todos *enquanto* membros da nação. Mas esse lado de ocultação parcial (que é sustentado pela lei, que estrutura as desigualdades causadas por aquela ordem) não exclui a realidade de dois aspectos fundamentais. Primeiro, como já observei, essa ordem é verdadeiramente uma ordem, na verdade o supremo bem coletivo: ela fornece a previsibilidade social generalizada sustentada por ações eventualmente decisivas das burocracias públicas competentes. Segundo, muito embora não se estenda a outras relações sociais, a igualdade garantida a todos os membros da nação em termos de cidadania é crucial para o exercício dos direitos políticos decorrentes do funcionamento da democracia e, também, para a efetividade das garantias individuais consagradas na tradição liberal.

Da perspectiva que estou propondo, a cidadania não se esgota nos limites do político (estritamente definidos, como o faz a maior parte da literatura contemporânea). A cidadania está em jogo, por exemplo, quando, depois de ingressar numa relação contratual, uma parte que pensa ter uma reclamação legítima pode ou não apelar a um órgão público legalmente competente, do qual pode esperar tratamento justo, para que intervenha e julgue a questão. Mesmo nos domínios aparentemente mais privados do direito privado (ou comum), o sistema legal "põe" a dimensão pública resultante da remissão virtual daquela relação para julgamento legal por um órgão do estado devidamente autorizado. Essa dimensão inerentemente pública das relações privadas (ou, o que é equivalente, o tecimento dessas relações pelo estado-enquanto-lei) é violada quando, por exemplo, um camponês tem negado *de facto* o acesso ao Judiciário contra o proprietário de terra. Esse direito "privado" não deve ser visto como menos constitutivo da cidadania do que o direito "público" de votar sem sofrer coerção.

A Argentina, o Brasil e o Peru (assim como outros países da América Latina e de outras regiões) não estão apenas atravessando uma crise social e econômica muito séria. Embora com ritmos e intensidades diferentes, esses países estão sofrendo também uma profunda crise de seus estados. Essa crise existe nas três dimensões que acabo de discutir: do estado enquanto um conjunto de burocracias capaz de cumprir suas obrigações com eficiência razoável; da efetividade de sua lei; e da plausibilidade da afirmação de que os órgãos do estado normalmente orientam suas decisões segundo alguma concepção do bem público<sup>7</sup>. Esses países estão vivendo a crise prolongada de um padrão de acumulação de capital centrado no estado e voltado para dentro, e da posição do estado nesse padrão. Por contraste, alguns países — Espanha, Portugal, Coréia do Sul, Taiwan e Chile, entre os recentemente democratizados ou em processo de liberalização —, em circunstâncias que não nos preocupam aqui, conseguiram escapar da crise generalizada. Eles emergiram como economias voltadas para a exportação integradas ativamente na economia mundial.

(7) Muitos países pós-comunistas sofrem o problema adicional, e enorme, de que nem mesmo suas fronteiras geográficas estão isentas de disputa e de que várias clivagens étnicas e religiosas impedem graus mínimos de lealdade aos respectivos estados. Nesse sentido, embora vários países latino-americanos estejam passando por processos de erosão aguda do estado-nação existente, vários países pós-comunistas estão enfrentando o problema ainda mais incômodo de começar a construir, em circunstâncias econômicas e sociais muito adversas, um estado-nação.

Para tanto eles contaram, com variações que não posso discutir aqui, com uma máquina estatal enxuta mas poderosa e eficaz.

As discussões contemporâneas confundem com muita frequência duas dimensões. Uma diz respeito ao tamanho e ao peso relativo da máquina estatal. Não há dúvida de que na maioria dos países recentemente democratizados o estado é grande demais, e de que isso tem numerosas conseqüências negativas. Mas, nesse contexto, o antônimo de grande não é pequeno, mas enxuto; isto é, um conjunto eficaz e menos pesado de organizações públicas que seja capaz de criar raízes sólidas para a democracia, resolver progressivamente as principais questões da equidade social, e de gerar condições para a obtenção de taxas de crescimento econômico condizentes com a sustentação de avanços, seja na área da democracia seja na da equidade social. A segunda dimensão se refere à força ou fraqueza do estado como um todo; isto é, não só mas inclusive o aparelho do estado. Um aparelho estatal "grande" ou "pequeno" pode ou não estabelecer efetivamente sua legalidade sobre seu território; de acordo com a visão que estou propondo, um estado forte, independentemente do tamanho de suas burocracias, é aquele que estabelece efetivamente essa legalidade e que não é visto pela maioria da população como apenas uma arena para a satisfação de interesses particularistas. Eu argumento abaixo que as tentativas atuais de reduzir o tamanho e os déficits do estado-enquanto-burocracia, no mais das vezes inconscientemente mas com conseqüências nefastas de todos os tipos (inclusive para o sucesso a longo prazo das políticas econômicas que inspiram essas tentativas, sem falar na realização da democracia institucionalizada), estão destruindo *também* o estado-enquanto-lei e a legitimação ideológica do estado.

As teorias do estado existentes costumam fazer uma suposição que é recorrente nas teorias da democracia: a de um alto grau de homogeneidade no escopo, seja territorial seja funcional, do estado e da ordem social que ele sustenta. Não se pergunta (e quando a pergunta é feita, raramente é problematizada) se essa ordem, e as ordens emanadas das organizações do estado, têm efetividade similar por todo o território nacional e atravessando a estratificação social existente<sup>8</sup>. O ideal de "igualdade perante a lei" não foi plenamente alcançado em nenhum país; veja-se, por exemplo, a constatação universal de vieses de classe na administração da justiça. Mas os países escandinavos chegam perto da plena homogeneidade, enquanto os Estados Unidos, tanto territorialmente quanto funcionalmente, estão próximos do limite inferior entre as democracias institucionalizadas contemporâneas.

Na América Latina os países com homogeneidade relativamente alta (especialmente territorial) são os que têm uma tradição democrática mais antiga e sólida — Costa Rica, Chile e Uruguai. O Peru constitui o extremo oposto, ainda mais acentuado ultimamente pelo Sendero Luminoso e suas sequelas. A Bolívia, o Equador e a Colômbia estão próximos do pólo de extrema heterogeneidade. O Brasil e o México, a despeito de décadas de governo autoritário centralizador, são também casos de alta heterogenei-

(8) Na verdade, a "penetração do estado" foi uma das "crises" conceitualizadas na famosa série de volumes da década de 60 sobre "Desenvolvimento Político", do Social Science Research Council (esp. Lapalombra, Joseph. "Penetration: a crisis of governmental capacity". In: Binder, Leonard et. al. *Crises and sequences in political development*. Princeton: Princeton University Press, 1971, pp. 205-32). Essa mesma questão é central para Samuel Huntington (*Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968). Mas enquanto esses trabalhos estão preocupados com a disseminação de algum tipo de autoridade central, minha argumentação aqui se refere à efetividade do tipo de legalidade que um estado democrático deve implantar.

dade territorial e funcional. A Argentina, junto com a Venezuela e a Colômbia — duas democracias relativamente antigas mas atualmente com graves problemas — situam-se em algum ponto no meio desse *continuum*.

O que acontece quando a efetividade da lei se estende muito irregularmente (quando não desaparece totalmente) sobre o território e as relações funcionais (inclusive as relações de classe, étnicas e de gênero) que ele supostamente regula? Que tipo de estado (e sociedade) é esse? Que influências isso pode ter sobre o tipo de democracia que pode surgir?

Vou me limitar aqui a discutir alguns temas que se relacionam à crise do estado nas três dimensões que identifiquei. Nessas situações, estados inefetivos coexistem com esferas de poder autônomas, também baseadas territorialmente. Os estados se tornam ostensivamente incapazes de promulgar regulações efetivas da vida social em seus territórios e seus sistemas de estratificação. As províncias ou distritos periféricos ao centro nacional (que normalmente são duramente atingidos pela crise econômica, além de já contarem com burocracias mais fracas que as do centro) criam (ou reforçam) sistemas de poder local que tendem a atingir extremos de domínio violento e personalista — patrimonial, até mesmo sultanístico —, abertos a toda sorte de práticas violentas e arbitrárias. Em muitas democracias emergentes, a efetividade de uma ordem nacional corporificada na lei e na autoridade do estado desaparece tão logo deixamos os centros urbanos nacionais. Mas mesmo nestes é visível a evaporação funcional e territorial da dimensão pública do estado. O crescimento do crime, as intervenções ilegais da polícia nos bairros pobres, a prática disseminada da tortura e mesmo da execução sumária de suspeitos pertencentes aos setores pobres ou de alguma forma estigmatizados, a negação de direitos a mulheres e a várias minorias, a impunidade do comércio de drogas e o grande número de crianças abandonadas nas ruas (tudo assinalando um escasso progresso em relação ao período autoritário precedente) refletem não apenas um grave processo de decadência urbana. Elas também expressam a crescente incapacidade do estado para tornar efetivas suas próprias regulações<sup>9</sup>. Muitos espaços públicos desaparecem, tanto devido a sua invasão pela miséria desesperada de muitos como pelo perigo envolvido em sua utilização. O medo, a insegurança, a segregação dos bairros ricos e a verdadeira tortura que é usar o transporte público encolhem os espaços públicos e levam a um tipo perverso de privatização que, como veremos, tem correspondentes próximos em outras esferas. Certamente, esses e outros males não são novos, e alguns deles são mais agudos em um dado país do que em outro. Mas — e não só na América Latina — eles se tornaram piores com a sobreposição de uma crise imensa a um frágil processo de democratização.

Consideremos aquelas regiões onde os poderes locais (tanto os formais como os *de facto*) estabelecem circuitos de poder que operam de acordo com regras inconsistentes, quando não antagônicas, com a lei que supostamente regula o território nacional. Esses são sistemas de poder privado (ou, melhor, de poder privatizado, já que muitos dos principais

(9) Certamente trata-se de uma questão de grau. Os Estados Unidos, por exemplo, situam-se como um caso onde no passado alguns desses problemas eram muito arraigados — e até hoje eles não foram inteiramente eliminados. Mas lá (como também na Inglaterra antes) esses problemas foram motivaram a criação de um serviço civil nacional "apolítico" muito eficiente. Em contraste, sublinhando alguns dos trágicos mas basicamente ignorados efeitos da profunda crise que alguns países estão atravessando e das políticas econômicas em curso, o inverso é o que está acontecendo lá: a destruição todas as burocracias estatais e noções de serviço público existentes.

atores ocupam cargos no aparelho do estado), nos quais alguns direitos e garantias de legalidade democrática não têm nenhuma efetividade. Isso se estende a numerosas relações privadas que são normalmente decididas, mesmo pelo Judiciário dessas regiões, com base exclusivamente nas assimetrias de poder que existem entre as partes. Essas regiões neofeudalizadas contam com organizações estatais, nacionais, estaduais e municipais. Mas a obliteração da legalidade priva esses poderes, inclusive essas agências estatais, da dimensão *pública*, legal sem a qual o estado nacional e a ordem que supostamente ele sustenta esvaecem. O equívoco de reificar o estado pode não ser evidente quando se teoriza sobre países homogêneos; mas se torna aparente quando a obliteração de sua dimensão pública torna algumas organizações estatais parte de circuitos de poder perversamente privatizados<sup>10</sup>. Partes do Nordeste e toda a Amazônia no Brasil, as terras altas no Peru e várias províncias no Centro e no Nordeste da Argentina são exemplos da evaporação da dimensão pública do estado e, conseqüentemente, da singular "reificação" do estado como consistindo exclusivamente em organizações que, nessas regiões, fazem parte de circuitos privatizados, freqüentemente sultanísticos, de poder.

Embora essas características da América Latina sejam bem conhecidas, não foi feita, que eu saiba, nenhuma tentativa de ligá-las aos tipos de democracia que surgiram na Argentina, no Brasil, no Peru e em países similares da América Latina e de outras regiões. Imaginemos um mapa de cada país no qual as áreas cobertas pela cor azul designariam aquelas onde há um alto grau de presença do estado (em termos de um conjunto de burocracias razoavelmente eficazes e da efetividade da legalidade devidamente sancionada), seja funcionalmente seja territorialmente; a cor verde indica um alto grau de penetração territorial e uma presença significativamente mais baixa em termos funcionais/de classe; e a cor marrom, um nível muito baixo ou nulo nessas duas dimensões. Nesse sentido, o mapa da Noruega, digamos, seria dominado pelo azul; os Estados Unidos mostrariam uma combinação de azul e verde, com importantes manchas marrons no Sul e em suas grandes cidades; o Brasil e o Peru seriam dominados pelo marrom, e na Argentina a extensão do marrom seria menor — mas, se tivéssemos uma série temporal de mapas, poderíamos ver que essas seções marrons teriam crescido ultimamente<sup>11</sup>.

Nas áreas marrons das novas democracias há eleições, governadores e legisladores nacionais e estaduais (além disso, em muitos casos essas regiões são fortemente sobre-representadas nas legislaturas nacionais). Os partidos que funcionam aí, mesmo quando são nominalmente membros de partidos nacionais, não são mais do que máquinas personalistas avidamente dependentes das prebendas que podem extrair das agências estatais nacionais e locais. Esses partidos e os governos locais funcionam com base em fenômenos como o personalismo, o nepotismo, o prebendalismo, o clientelismo etc. Como sabem os antropólogos, esse é um mundo que funciona de acordo com um conjunto de regras elaboradas, embora não escritas, no qual — em contraste com as sociedades "tradicionais" —

(10) Um sintoma importante disso é o grau em que as principais operações do comércio de droga prosperam nessas regiões, freqüentemente em coalizão com as autoridades locais e nacionais aí baseadas. Essa convergência (e a de numerosas outras atividades criminais) acentua ainda mais a privatização perversa dessas regiões.

(11) Deve-se notar que as medidas de heterogeneidade que estou sugerindo não significam necessariamente apenas uma nacionalidade sob um estado (por exemplo, a cor dominante da Bélgica é azul). A desintegração de impérios supranacionais tais como a União Soviética e a Iugoslávia podem ou não levar, nas respectivas unidades emergentes, a estados homogêneos no sentido que estou especificando aqui. Por exemplo, a erosão da autoridade pública e a desobediência generalizada à legislação promulgada na Rússia significa que, muito embora essa unidade possa ser mais "nacional" no sentido de conter uma população muito homogênea, em termos das dimensões de estaticidade que tenho em mente aqui, seria, na realidade, dominada pelo marrom. Para uma vívida descrição da rápida e extensiva "marronização" da Rússia de hoje, ver Reddaway, Peter. "Russia on the brink". *New York Review of Books*, January, 1933, pp. 30-5.

existem burocracias estatais, algumas delas grandes e complexas, e onde, sob burocracias extremamente politizadas e mal pagas, o próprio significado do termo "corrupção" se torna vago.

Esses circuitos de poder estão representados no centro da política nacional, a começar pelo Congresso, a instituição que supostamente é a fonte da legalidade existente, nacionalmente abrangente. Em geral, o interesse dos legisladores "marrons" é muito limitado: sustentar o sistema de dominação privatizado que os elegeu e canalizar para esse sistema tantos recursos estatais quanto possível. A tendência de seus votos é, portanto, conservadora e oportunista. Para ter sucesso eles dependem da troca de "favores" com o Executivo e diversas burocracias estatais e, sob Executivos enfraquecidos que precisam de algum tipo de apoio congressional, eles obtêm freqüentemente o controle das agências estatais que fornecem esses recursos. Isso aumenta a fragmentação (e os déficits) do estado — as manchas marrons invadem até mesmo o topo burocrático do estado. Além do mais, o jogo que essas pessoas jogam (tanto dentro como fora do Congresso) se beneficia da existência de partidos que não apenas têm um conteúdo ideológico muito baixo (o que *per se* não é necessariamente mau), mas são também totalmente oportunistas em suas posições, não têm disciplina, e de uma situação em que a mudança de partido ou a criação de novos partidos pode ser feita sem praticamente nenhum custo — a regra é o *transformismo* extremado. Alguns estudos recentes apontaram as conseqüências deletérias que isso tem, entre outras áreas, sobre o funcionamento do Congresso e para o surgimento de um sistema partidário razoavelmente estável<sup>12</sup>; esse quadro dificilmente constitui um bom prospecto para a institucionalização da democracia. Por razões óbvias esses políticos, da mesma forma, convergem com as orientações delegativas, cesaristas do Executivo na hostilidade que demonstram a qualquer forma de obrigatoriedade de prestação de contas horizontalmente\*; apesar de às vezes eles terem conflitos agudos com o Executivo, trabalham junto com ele para evitar o surgimento de instituições representativas sólidas.

Em certo sentido o regime daí resultante é muito representativo. Ele é consistente com a realidade de países cujos padrões de representação política os heterogeneizam ainda mais. O problema, é claro, é que essa representatividade acarreta a introjeção do autoritarismo — entendido aqui como a negação da publicidade e da efetiva legalidade de um estado democrático e, assim, da cidadania — no próprio centro de poder político desses países<sup>13</sup>.

Nosso exercício de mapeamento suscita algumas questões importantes, a nenhuma das quais responderei totalmente aqui. Que tipo de estado é o daqueles países onde predominam as áreas marrons? Que tipo de regime democrático pode se estabelecer sobre essa heterogeneidade? Até que ponto podemos extrapolar para esses casos teorias do estado e da democracia que supõem países muito mais homogêneos? Em seus termos mais gerais essas questões foram centrais para os esforços comparativos das ciências sociais. Mas elas têm que ser relembradas e especificadas

(12) Especialmente Mainwaring, Scott. "Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective". *Working Paper* n° 141, Kellogg Institute, June 1990 [trad. bras.: "Políticos, partidos e sistemas eleitorais". *Novos Estudos* n° 29, março 1991].

(\*) No original: *horizontal accountability* (N.T.).

(13) Consideremos os atuais problemas políticos da Itália, que pode-se sustentar ser a mais heterogênea das democracias institucionalizadas (com a exceção da Índia, se é que este país extremamente heterogêneo ainda pode ser considerado como pertencente a esse conjunto) mas é muito mais homogênea que a maioria dos países que estou discutindo. Esses problemas estão estreitamente conectados às áreas marrons da Itália e à penetração de representantes legais e ilegais dessas áreas em seu centro nacional. Nos Estados Unidos, seja qual for a avaliação que seus governos republicanos mereçam, parece inquestionável que na década passada as áreas marrons (em particular em torno das grandes cidades) experimentaram um crescimento preocupante nos Estados Unidos. Além do mais, esses problemas estão aparecendo também em outros países ricos, relacionados a uma série de transformações globais (especialmente econômicas). Mas no presente texto quero enfatizar alguns fatores, específicos de certos países, que acentuam grandemente esses problemas. Mais uma vez, e como sempre, as comparações são uma questão de grau.

quando o sentimento generalizado de uma vitória universal do capitalismo, e quem sabe da democracia, levou a seu esquecimento. Podemos estar reincidindo em alguns erros da década de 60, quando muitas teorias e comparações eram superficiais, quando não etnocêntricas: elas consistiam na aplicação de paradigmas cuja validade era supostamente universal, mas que ignoravam a variação estruturada encontrada fora do mundo desenvolvido. Hoje, os economistas da corrente neoliberal dominante constituem um exemplo claro desse problema, mas os sociólogos e os cientistas políticos não estão isentos dele.

Devemos lembrar que a legalidade de uma ordem democrática que funcione adequadamente é universalista: pode ser invocada com sucesso por qualquer pessoa, independentemente de sua posição na sociedade. Retomando uma discussão antiga, os atributos "democrático" e "autoritário" podem ser aplicados ao estado, ou deveriam ser reservados exclusivamente ao regime? Isso depende, é claro, de como definimos estado e regime. No que diz respeito ao regime, repetirei a definição proposta por Schmitter e por mim mesmo:

*o conjunto de padrões, explícitos ou não, que determinam as formas e canais de acesso aos principais postos governamentais, as características dos atores que são admitidos ou excluídos desse acesso, e os recursos [e] estratégias que eles podem usar para obter acesso<sup>14</sup>.*

Com algumas variações, esse tipo de definição é pacífico na literatura. A definição do estado, ao contrário, é, como vimos, problemática. Contra a visão prevalecente, o que estou argumentando leva à conclusão de que atributos como "democrático" ou "autoritário" não correspondem apenas ao regime, mas também ao estado.

Esse raciocínio pode ser visto *a contrario*. Um contexto autoritário tem uma característica fundamental: não existe (ou, se existe, não tem uma real efetividade, ou pode ser anulado *ad hoc*, ou é subordinado a regras secretas e/ou aos caprichos dos governantes) um sistema legal que assegure a efetividade dos direitos e garantias que indivíduos e grupos podem sustentar contra os governantes, o aparelho do estado e outros situados no topo da hierarquia política ou social existente. Essa é uma legalidade trancada: mesmo no caso do autoritarismo institucionalizado, ela não contém a garantia de sua própria aplicação contra os governantes e outros poderosos. Isso afeta uma dimensão constitutiva do estado: o tipo de legalidade (que, em casos extremos, pode acarretar uma arbitrariedade absoluta) que tece a ordem particular que é imposta sobre um território. Desse ponto de vista não vejo como podemos fugir à conclusão de que *também* o estado pode ser autoritário.

O inverso não me parece menos claro. Na medida em que um sistema legal inclui os direitos e garantias do constitucionalismo ocidental e

(14) O'Donnell, Guillermo e Schmitter, Philippe. *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, vol. IV de O'Donnell, G.; Schmitter, P. e Whitehead, Laurence. *Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, p. 73, nota 1.

existem poderes públicos capazes de e dispostos a impor — de acordo com procedimentos devidamente estabelecidos — esses direitos e garantias mesmo contra outros poderes públicos, o estado e a ordem que ele ajuda a implantar e reproduzir são democráticos. Contra a legalidade truncada do estado autoritário, a do estado democrático é — como argumentou Hans Kelsen em um contexto diferente — completa; ela "fecha" seus próprios circuitos por meio da aplicação universalista de suas regras, até mesmo contra outras organizações estatais. É isso o que acontece nas áreas azuis e o que não acontece nas extensas (e crescentes) áreas marrons de muitas novas democracias.

Nos países com extensas áreas "marrons", as democracias se baseiam em um estado esquizofrênico: ele mistura de modo complexo, funcional e territorialmente, importantes características democráticas e autoritárias. É um estado no qual os componentes de legalidade democrática e, portanto, de publicidade e cidadania, desaparecem nas fronteiras das várias regiões e relações étnicas e de classe.

A democracia, enquanto forma política efetiva sobre um dado território, está necessariamente conectada à cidadania, e esta só pode existir dentro da legalidade de um estado democrático. A completa universalização de cidadania é um ideal do qual as democracias realmente existentes se aproximam mais ou menos estreitamente. Mas as extensas áreas marrons de muitas novas democracias não deveriam ser desprezadas como irrelevantes para as teorias do estado e da democracia que utilizamos. Nem deveríamos supor que há algum efeito virtuoso inerente à democracia política e/ou à mudança econômica que eliminará essas áreas. Não se trata, como é o caso nas democracias institucionalizadas, de alguns componentes autoritários em um estado que ainda pode ser considerado democrático; nos países que nos preocupam aqui, a dimensão autoritária se mescla, de modo complexo e poderoso, com a democrática. Essa mistura exige a reconceitualização do próprio estado e da democracia (e do regime) peculiares que existem aí.

Um estado que é incapaz de impor sua legalidade sustenta uma democracia com cidadania "de baixa intensidade". Na maioria das áreas marrons dos países recentemente democratizados, os direitos *políticos* da poliarquia são respeitados. Normalmente, as pessoas não estão sujeitas à coerção direta quando votam, seus votos são apurados corretamente, elas podem em princípio criar praticamente qualquer tipo de organização, podem expressar suas opiniões sem censura, e podem se movimentar livremente dentro e fora do território nacional. Esses e outros atributos da poliarquia são cumpridos nessas regiões. Isso faz a diferença entre, digamos, a Polônia e a Argentina, por um lado, e a Romênia e a Guatemala, por outro; não importa o que digam suas Constituições, o real funcionamento da vida política desqualifica estas duas últimas como poliarquias. Mas países com extensas áreas marrons que cumprem realmente os atributos da poliarquia — e há argumentos para sustentar que estes são o núcleo universal da democracia — *são* democracias.

Entre os países que atendem aos critérios da poliarquia, pode-se distinguir diferentes dimensões e graus de democraticidade. Isso tem a ver com questões de equidade e igualdade nas várias esferas sociais (em outras palavras, com a democratização social e econômica<sup>15</sup>). Mas o conceito de cidadania de baixa intensidade não se refere a essas questões — sabidamente muito importantes. Ele se refere especificamente à esfera política, à teoria *política* da democracia política, ou poliarquia. Como observei acima, nas áreas marrons das novas democracias, as condições especificamente políticas da existência da poliarquia normalmente são atendidas. Mas os camponeses, os favelados, os índios, as mulheres etc. não conseguem normalmente receber tratamento justo nos tribunais, ou obter dos órgãos do estado serviços aos quais têm direito, ou estar a salvo da violência policial — e mais um extenso etc. Essas são restrições "extrapoliárquicas" mas ainda *politicamente* relevantes; elas acarretam a inefetividade do estado-enquanto-lei, o cerceamento de alguns direitos e garantias que, tanto quanto o voto sem coerção, são constitutivos da cidadania. Resulta daí uma curiosa disjunção: nas áreas marrons os direitos participativos, *democráticos*, da poliarquia são respeitados. Mas o componente *liberal* da democracia é sistematicamente violado. Uma situação em que se pode votar livremente e os votos são apurados corretamente mas não se pode esperar o tratamento devido por parte da polícia ou dos tribunais questiona seriamente o componente liberal dessa democracia e mutila seriamente a cidadania<sup>16</sup>. Essa disjunção é a outra face da moeda da poderosa mistura de componentes democráticos e autoritários desses estados.

A negação de direitos liberais (principalmente, mas não exclusivamente) aos pobres e a outros setores de algum modo estigmatizados é analiticamente distinta — e não necessariamente se relaciona a — dos vários graus de democratização social e econômica. Mas, empiricamente, várias formas de discriminação e pobreza extensiva e sua correspondente, a extrema disparidade na distribuição de recursos (não só econômicos), vão de par com a baixa intensidade da cidadania<sup>17</sup>. Este é o tema das condições sociais necessárias para o exercício da cidadania; como podem os mais fracos e os mais pobres ganhar direitos consistentes com a legalidade democrática e, conseqüentemente, ganhar sua plena cidadania, democrática e liberal? Mesmo uma definição política da democracia (tal como recomendada pela maioria dos autores contemporâneos, a qual adoto aqui) não deveria deixar de levantar a questão da extensão em que a cidadania é realmente exercida em um dado país. Isso *per se* — permitam-me insistir num ponto que se presta a incompreensões — não tem necessariamente a ver com o quanto alguém critica as agudas desigualdades sociais e gostaria de eliminá-las; o argumento, neste texto, se refere às conseqüências dessas condições sociais sobre o tipo de poliarquia e sobre a extensão da cidadania com que estamos lidando em cada caso.

Nas seções seguintes discuto, do modo altamente resumido que o espaço permite, alguns temas que se relacionam, em primeiro lugar, à crise

(15) O'Donnell, G. e Shmitter, P., op. cit.

(16) Como diz Alan Ware, "A reivindicação das democracias liberais de serem democracias *liberais* se baseia na afirmação de que elas têm procedimentos tanto bem estabelecidos como também acessíveis para proteger as liberdades dos cidadãos individualmente". Ware, A. "Liberal democracy: one form or many?". *Political Studies* nº 40, 1992, pp. 130-45.

(17) A pobreza extensiva e a alta *desigualdade* encontrada na maior parte da América Latina e do resto do Terceiro Mundo (o sedimento de uma longa história, acentuada pela crise e pelas políticas econômicas atuais) é diferente do processo de rápida *desigualização* que ocorre nos países pós-comunistas; seja qual for o padrão que venha a se mostrar mais explosivo, o último aponta para democracias que, quase no próprio momento de sua inauguração, estão sofrendo um vertiginoso decréscimo na intensidade de sua cidadania.

do estado e, secundariamente, a um certo tipo de crise econômica. Essas discussões nos permitirão ter uma perspectiva mais concreta sobre algumas questões levantadas na presente seção.

## 2. Sobre alguns aspectos da crise do estado

Há muitas evidências de que a crise sócio-econômica extraordinariamente séria que a maioria dos países recentemente democratizados está sofrendo favorece a disseminação das regiões marrons. Esses impactos não derivam apenas dos vários processos de desintegração social e econômica; resultam também da profunda crise do estado, enquanto legalidade efetiva, enquanto conjunto de burocracias e quanto a sua credibilidade como agente do interesse comum. São resultado também do antiestatismo militante das idéias e políticas neoliberais<sup>18</sup>, especialmente o compromisso com a diminuição a qualquer custo do tamanho das burocracias e do déficit do estado.

Muitos esforços estão sendo feitos para reduzir o déficit fiscal. Do lado da despesa, as principais características têm sido as privatizações e as tentativas de desfazer-se do "excesso de pessoal". Estas não têm sido fáceis, em parte porque na maioria dos casos os empregos desses funcionários são protegidos legalmente, e em parte porque a oposição tenaz de seus sindicatos se mostrou custosa para governos instáveis. Mais eficazes para reduzir o déficit fiscal, foram as políticas que resultaram no declínio vertiginoso dos salários da maioria dos funcionários públicos.

Além da queda acentuada dos salários, há muitos indicadores de uma séria degradação do funcionamento e da própria idéia de serviço público. Muitos dos funcionários mais capazes trocaram o setor público pelo privado. Os que permaneceram viram seu *status* declinar na mesma velocidade que seus salários: as ideologias antiestatistas prevalecentes olham para seus empregos na melhor das hipóteses com desconfiança, e as notícias e a sabedoria popular estão repletas de anedotas sobre sua (muito freqüentemente verdadeira) preguiça, falta de competência e interesse em seus empregos, e corrupção. Se até há algum tempo ser um funcionário do estado era um sinal de *status* elevado, hoje em dia é quase o oposto disso.

E o que é provavelmente ainda pior é que antes da presente crise ser um funcionário público era estar inserido numa carreira. Isso significava trabalhar num estabelecimento que oferecia um caminho previsível para promoções, e receber uma renda mensal e várias vantagens extra-salariais que permitiam um sólido estilo de vida de classe média (incluindo normalmente boa moradia e condição de custear a educação universitária dos filhos). Exceto alguns bolsões privilegiados (tipicamente os Bancos Centrais), isso não é mais verdade nos países afetados pela presente crise. Um quadro sombrio resulta da decapitação das burocracias de primeiro

(18) Por políticas "neoliberais" entendo aquelas advogadas por instituições de crédito internacionais e pelas teorias neoclássicas dominantes. Essas políticas experimentaram algumas mudanças, provocadas presumivelmente pelos resultados muito desiguais de sua aplicação. Mas um viés antiestatista muito forte — e indiscriminado — continua a estar em seu cerne. Para uma crítica dessas políticas, ver especialmente Adam Przeworski et al., no prelo (muito embora eu concorde com essa crítica e seja um dos co-autores desse livro, devo aduzir, por razões éticas, que não participo dessa parte do livro). Ver também Przeworski, A. "The neoliberal fallacy". *Journal of Democracy*, vol. 3, nº 3, July 1992.

escalão e mais especializadas devido ao êxodo das pessoas mais qualificadas, à politização desses cargos, a numerosas e sempre fracassadas "racionalizações" e "reorganizações", e ao espetacular declínio da planta física (talvez não exista nada mais desestimulante do que martelar uma máquina de escrever mecânica gasta em um escritório cujas pintura e mobília não são trocadas há muitos anos). Esse quadro é extremamente propício à existência de uma burocracia desqualificada e pouco motivada. Isso realimenta as inumeráveis anedotas que sustentam um arrasador ataque ao estado, e erode o apoio político que seria necessário para pôr em prática uma política de governo mais equilibrada em relação a sua burocracia.

Além do mais, em condições de inflação elevada e errática, em apenas um mês os funcionários públicos podem perder 30%, 40% ou mesmo 50% de sua renda real. Nessas circunstâncias, eles só podem se desesperar e exigir mudanças imediatas. Eles fazem greves e manifestações, às vezes violentas. O resultado são paralisações freqüentes dos serviços públicos essenciais. As conseqüências desses protestos atingem duramente as grandes cidades, o centro do poder e da política. Esses protestos dão uma grande contribuição ao sentimento de que os governos e os políticos democráticos são incapazes — e por razões demagógicas nem mesmo estão dispostos a isso — de evitar o "caos" e uma deterioração econômica geral ainda maior. Além do mais, o comportamento racional — e desesperado — dos funcionários do estado alimenta a imagem generalizada de uma burocracia pública desregrada que está mais interessada em defender seus "privilégios" do que em cumprir suas obrigações. Finalmente, apesar de as evidências sobre esse assunto serem impressionistas, as greves e outros protestos dos funcionários públicos, na medida em que paralisam e ajudam a deteriorar ainda mais os serviços públicos essenciais, antagonizam os setores populares e muitos segmentos de classe média. A raiva desses setores, que são mais dependentes da maioria dos serviços públicos do que as classes altas, estabelece uma clivagem que favorece a ofensiva antiestatista — que confunde a tarefa (necessária) de conseguir um aparelho de estado mais enxuto com o (suicida) enfraquecimento do estado em todas as suas dimensões.

O encolhimento da renda pessoal, o encurtamento das perspectivas de carreira, as más condições de trabalho, um ambiente político hostil e, ao mesmo tempo, as incontáveis intervenções que o estado leva a cabo constituem um solo perfeito para um enorme crescimento da corrupção. Em muitas repartições pouca coisa funciona sem suborno, que é leve para os ricos mas taxa pesadamente os pobres. Nos níveis mais altos da burocracia, e mesmo nos médios, a corrupção envolve enormes somas de dinheiro, o que pilha ainda mais os já escassos recursos públicos. Adicionalmente, quando alguns desses atos se tornam escândalos públicos, eles minam a confiança não só no funcionamento e no papel do estado, mas também nos governos, que parecem incapazes de corrigir essa situação, quando não participantes ativos dela.

Para governos desesperados por recursos, a solução temporária tem sido aumentar os impostos indiretos e os preços dos serviços públicos. Mas isso alimenta a inflação e tem conseqüências distributivas deletérias. No que diz respeito ao imposto de renda, a única maneira de aplicá-lo facilmente é na forma de desconto sobre os salários do setor formal da economia (incluindo os funcionários públicos). Se considerarmos, ainda, que os formalmente empregados são os principais contribuintes da seguridade social, o resultado é um poderoso incentivo, tanto para eles como para seus empregadores, a deixar o setor formal; em períodos de emprego incerto e salários em queda, a acentuada deterioração da maioria das políticas sociais (observada tanto na América Latina quanto nos países pós-comunistas) vem se somar aos infortúnios de vastos segmentos da população. Além do mais, as alíquotas do imposto de renda e da seguridade social aplicadas sobre os formalmente empregados acarretam uma pesada carga fiscal, que poucos pagam mas que nominalmente é efetiva para o conjunto da economia — isso aumenta os incentivos à evasão fiscal e diminui o custo do suborno. O resultado são protestos generalizados contra os "impostos excessivos", ao mesmo tempo em que a receita fiscal global do estado diminui, com os impostos diretos — aqueles que, supostamente, um governo democrático enfatizaria — caindo ainda mais acentuadamente. A longa agonia do padrão de acumulação de capital substituidor de importações centrado no estado nos legou um dinossauro incapaz até mesmo de se alimentar, enquanto as "soluções" em curso levam a uma entidade anêmica que pode ser igualmente incapaz de sustentar a democracia, níveis decentes de igualdade social e crescimento econômico.

### 3. Sobre certas crises econômicas

Discutirei aqui um tipo particular de crise econômica: aquela sofrida por países — Argentina, Brasil e Peru — que se enredaram em um padrão de inflação alta e recorrente<sup>19</sup>, pontuado por repetidas tentativas fracassadas de controlar a inflação e levar a cabo "reformas estruturais" do tipo recomendado pelas organizações de crédito internacionais. Esse conjunto de países é, felizmente, pequeno; mas vários países pós-comunistas e africanos parecem já ter ingressado nesse padrão, ou estão na iminência de fazê-lo. Pode-se postular que quanto mais profunda a crise, e quanto menor a confiança de que o governo será capaz de resolvê-la, mais racional se torna para todos agir: (1) em níveis altamente desagregados, especialmente em relação aos órgãos do estado que podem resolver ou aliviar as conseqüências da crise para uma dada firma ou setor; (2) com horizontes de tempo extremamente curtos; e (3) com o pressuposto de que todos farão o mesmo. Um gigantesco — em nível nacional — dilema do prisioneiro se instala quando uma crise econômica profunda e prolongada ensina a todos os agentes as seguintes

(19) Entendo por isso períodos de cinco anos ou mais em que a inflação mensal ficou em média acima de 20% ao mês, chegando a picos de valores de três dígitos ao mês.

lições: (1) a inflação continuará alta, mas é quase impossível prever a médio prazo — quanto mais a longo prazo — as flutuações que ela sofrerá; (2) entre tais flutuações não se devem excluir períodos de inflação extremamente alta (taxas de, digamos, 50% ou mais ao mês) ou hiperinflação; (3) em algum momento o governo fará uma intervenção drástica, destinada a controlar a inflação, mas essa intervenção provavelmente fracassará; (4) as expectativas a respeito da situação futura da economia são muito pessimistas; e (5) as previsões sobre a situação econômica futura de cada agente dependem de uma adaptação perspicaz e no momento certo às condições impostas pelos pontos anteriores.

Embora haja uma escassez de estudos sobre o micronível apropriado, qualquer pessoa que tenha vivido nessas circunstâncias sabe que esse é um mundo duro e sombrio. Racionalmente, a estratégia dominante é fazer o que for necessário para se proteger contra possíveis perdas decorrentes da inflação alta e errática. Permanecer passivo e/ou não ter os recursos de poder para correr na velocidade da inflação é uma garantia de pesadas perdas — no limite, para alguns a bancarrota e para outros a queda numa pobreza abismal.

Esse é um mundo de *sauve qui peut*, e jogar esse jogo reforça as próprias condições em que ele é jogado. O primeiro fenômeno, mais básico, é a dessolidarização generalizada. Todo agente racional age no nível de agregação e com o horizonte de tempo que considera mais eficaz em seus movimentos defensivos. O horizonte de tempo adequado é o curtíssimo prazo; que sentido haveria em sacrificar ganhos de curto prazo em nome dos de longo prazo, quando a situação futura do mundo não pode ser prevista com nenhuma precisão, e abster-se de maximizar os ganhos a curto prazo pode provocar pesadas perdas? Alguns agentes, difíceis de identificar topicamente com os dados disponíveis, colhem grandes lucros. As maneiras de alcançá-los são muitas, mas a distribuição das chances entre as classes é extremamente viesada. Algumas das mais importantes envolvem a pilhagem da máquina do estado. Para os jogadores desse jogo, políticas amplas, de longo prazo, negociadas e implementadas com a participação de associações de representação de interesses altamente agregadas, não são importantes; na medida em que os governantes têm de dançar no ritmo da crise, sua capacidade de formulação dessas políticas é muito limitada, e com grande frequência sua implementação é suspensa ou capturada pelas estratégias desagregadas que acabei de descrever. O que é realmente importante para se defender e para eventualmente lucrar com a crise (basicamente, mas não exclusivamente, para os capitalistas) é o livre e rápido acesso aos órgãos do estado que podem liberar os recursos esperados. Privilégios e favores de todos os tipos são conseguidos pela coalizão de dimensões mínimas que é capaz de obter as decisões apropriadas de um determinado órgão público. E essas vantagens devem ser obtidas rapidamente — se não, serão devoradas pela inflação. Nessa situação, a estratégia racional consiste em uma dupla desagregação: primeiro, agir sozinho ou aliado ao menor conjunto possível de agentes

que possa garantir o resultado desejado; segundo, colonizar os órgãos do estado que possam prover os benefícios buscados, evitando arenas mais agregadas e/ou públicas que apenas complicariam a obtenção dos benefícios típicos esperados. Vários processos observados na literatura, tais como o afrouxamento de identidades populares coletivas, a implosão de partidos historicamente enraizados e a importância cada vez menor das organizações de capitalistas, são expressões das perversas conseqüências coletivas do comportamento racional defensivo.

Os capitalistas da Argentina, do Brasil e do Peru contam com uma vantagem importante. Para eles este não é um jogo novo; apenas a urgência, os riscos e o nível de desagregação cresceram. Eles têm — assim como os capitalistas de outros países da América Latina — uma longa experiência de viver da generosidade do estado e da colonização de suas agências. Não precisam encontrar muitos parceiros novos nas burocracias públicas, ou inventar novas maneiras de se envolverem com eles em múltiplas formas de corrupção mútua. Mas, hoje, a profundidade da crise aprofundou esses males. Em primeiro lugar, há a evidência de um grande aumento na corrupção. Em segundo lugar, há uma enorme fragmentação do aparelho do estado — ou, o que é a mesma coisa, sua aguda perda de autonomia, não em relação a "uma" classe capitalista, mas em relação aos inumeráveis segmentos nos quais essa classe se desagregou no ritmo da crise. Os problemas observados na seção anterior são multiplicados por essas conseqüências da crise econômica, ao mesmo tempo em que a resultante desintegração da máquina do estado torna-o ainda mais incapaz de resolver a crise.

Cada espiral da crise é diferente da anterior. Os atores aprendem. Aqueles que foram suficientemente hábeis para sobreviver e até mesmo tomar a dianteira na corrida contra a inflação podem comprar a preços de ocasião ativos que os perdedores possuíam. A rápida concentração de capital nesses países reflete os ganhos dos sobreviventes darwinianos. Os agentes supõem que, como os esforços prévios de estabilização fracassaram (e como o governo foi ainda mais enfraquecido por esse fracasso), os esforços futuros do governo também fracassarão. Consequentemente esses agentes protegem suas apostas contra a alta probabilidade de fracasso da política futura, o que certamente aumenta a probabilidade desse mesmo fracasso.

De sua parte, quanto mais espirais ocorrem, mais desesperadamente os governos tentam encontrar uma saída da crise. Mas a concomitante desintegração do aparelho do estado, déficits fiscais crescentes, uma opinião pública hostil, partidos políticos que antecipam ganhos eleitorais futuros por meio da crítica dura ao governo (inclusive líderes do partido governante, que se vêem arrastados para os abismos da impopularidade do governo), e a ação defensiva de atores econômicos poderosos contra a inflação e contra fracassos previstos do governo diminuem a probabilidade de que a próxima tentativa de política seja bem-sucedida. Isso também significa que, em uma economia com níveis crescentes de imunização, a

próxima tentativa de estabilização será uma intervenção mais radical do que a anterior. Os riscos do jogo se tornam maiores a cada volta da espiral.

A repetição dos fracassos de políticas alimenta o processo de seleção darwiniana, a cada vez tornada mais fácil pela crescente incapacidade do governo de controlar as conseqüências distributivas de suas políticas. Particularmente, como muitos segmentos dos setores médios recebem, em termos relativos, os impactos mais sérios, ouvem-se reclamações generalizadas sobre "a extinção da classe média", às vezes com sobretons que não são exatamente consistentes com o enraizamento da democracia. Nessa situação, o governo projeta uma curiosa imagem que mistura onipotência com a mais pura impotência. Por um lado, cada tentativa de resolver a crise é estrondosamente anunciada como aquela que, como dessa vez vai ter sucesso, justifica os sacrifícios adicionais exigidos da população. Por outro, ao lado do bem-vindo alívio representado por uma queda temporária na inflação (normalmente com um alto custo em termos de atividade econômica e distribuição), logo se torna evidente que o governo não será capaz de implementar outras políticas, também necessárias. Esse é mais um fator do encurtamento dos horizontes temporais e da piora das expectativas que dinamizam o jogo geral.

Nessas condições, a imagem que uma sociedade apresenta a si mesma é muito feia. Seria possível colecionar milhares de expressões da profunda *malaise* que se segue. As evidências de oportunismo, ganância, falta de solidariedade e corrupção generalizados não constituem um espelho agradável. Além do mais, muitas dessas ações acarretam flagrantes desrespeitos às leis existentes; quando fica claro que muitos violam a lei e que os custos de fazê-lo são normalmente nulos, a lição aprendida erode ainda mais a previsibilidade das relações sociais; o oportunismo e a ilegalidade generalizada aumentam todos os tipos de custos de transação, e o tecimento da sociedade pelo estado-enquanto-lei se enfraquece a cada volta da espiral.

Seguem-se denúncias amargas e apelos desesperados para superar a "crise moral". Os meios de comunicação e as conversas cotidianas se enchem de exortações em favor da "recuperação da unidade nacional", da panacéia de pactos sócio-econômicos (dos quais, nessas condições, nenhum ator racional participaria de boa-fé), da "moralização" da administração e dos negócios públicos e coisas semelhantes. Críticas moralistas e exortações pias — por mais valiosas que sejam como indicações de que os valores básicos da moralidade pública sobrevivem de algum modo — ignoram o aprisionamento da ação social em um colossal dilema do prisioneiro<sup>20</sup>. Além do mais, essas falas podem facilmente se transformar em condenações prematuras da situação como um todo, incluindo uma democracia que tem um desempenho tão fraco em muitos aspectos.

A exasperada atomização da sociedade é o outro lado da moeda da crise do estado, não só enquanto conjunto de burocracias mas também — e até mesmo mais — enquanto fonte legal de previsibilidade social. Da mesma forma, a crise leva à plausibilidade cada vez menor do estado

(20) Embora eu não possa me estender aqui, deve-se notar que na situação que estou descrevendo não há nenhuma das condições que a literatura identificou como propícias a soluções cooperativas para o dilema do prisioneiro.

enquanto agente autorizado dos interesses gerais do país; ao contrário, ele parece cada vez mais um aparato oneroso que se deixa saquear pelos poderosos. A desintegração do aparelho do estado e a efetividade decrescente do estado-enquanto-lei tornam-no incapaz de implementar minimamente políticas complexas. Não é uma questão fácil decidir quais segmentos do estado deveriam receber prioridade para se tornarem mais eficazes; ou implementar uma política industrial; ou decidir o grau e o cronograma da abertura financeira e comercial da economia; ou chegar a um acordo sobre políticas de emprego e salário etc. Sem essa "reestruturação" nem as políticas neoliberais nem políticas alternativas terão sucesso.

Para que essas políticas sejam não apenas decididas (a parte mais fácil, obviamente), mas implementadas, é preciso cumprir três condições: (1) Os agentes privados e do estado devem ter pelo menos o médio prazo como horizonte temporal relevante. Mas nas condições que discutimos é improvável que isso ocorra. Não é provável nem mesmo que os governantes tenham outro horizonte que não seja o curto prazo, porque a crise significa, primeiro, que eles devem se dedicar a apagar incêndios que surgem em todos os lugares e, segundo, que seus empregos estão em perigo permanente. (2) Se as políticas de estabilização e, especialmente, as estruturais pretendem ser algo mais do que uma pura translação de sejam quais forem os interesses que tenham acesso a eles, os órgãos estatais relevantes devem ser capazes de reunir e analisar informações complexas, estar suficientemente motivados na busca de alguma definição do interesse público, e ver seu papel na formulação de tais políticas como um episódio gratificante em suas carreiras. Como vimos, exceto em alguns bolsões organizacionais, essas condições são hoje em dia inexistentes. (3) Algumas políticas só podem ser implementadas com sucesso se passarem por negociações complexas com os vários atores privados que exigem acesso legítimo ao processo. Contudo, o modo extremamente desagregado como é racional agir na presente crise erode a representatividade da maioria dos interesses organizados — quem pode *realmente* falar por outro nesses países? qual *ego* pode convencer *alter* de que o que ele combinou com ela será honrado por aqueles que ele afirma representar? A atomização da sociedade espelha e acentua a desintegração do estado<sup>21</sup>.

Como pode ser *representado* esse mundo de atores que se comportam de modo extremamente desagregado, oportunista e com horizonte de tempo reduzido? Quais podem ser as âncoras e ligações com as instituições (as de representação de interesse e as propriamente políticas, tais como os partidos e o Congresso) que tecem os relacionamentos entre o estado e a sociedade nas democracias institucionalizadas? Que representatividade e, em termos mais amplos, que identidades coletivas podem sobreviver a esses contratemplos? A resposta é que há muito pouco progresso — se é que há algum — no sentido de alcançar instituições de representação e controle sobre os representantes\*. Ao contrário, conectando-se com raízes históricas profundas desses países, a atomização da sociedade e do estado, a disseminação das áreas marrons e suas maneiras

(21) Não se deve esquecer que os efeitos de longo prazo da crise e da ideologia antiestatista indiscriminada subjacentes às atuais políticas econômicas sobre fatores cruciais para sustentar o crescimento econômico. Refiro-me em particular a políticas de educação, saúde e ciência e tecnologia, e à modernização da infra-estrutura física. Essas áreas estão sendo muito negligenciadas, a despeito de muitas advertências e reclamações. Mas, para levar a cabo essas políticas é preciso uma máquina do estado razoavelmente enxuta e eficiente.

(\*) No original: *accountability* (N.T.).

peculiares de pressionar por seus interesses, e a enorme urgência e complexidade dos problemas a serem enfrentados alimentam as propensões delegativas dessas democracias. A pulverização da sociedade em miríades de atores racionais/oportunistas e sua irritação com uma situação que todos — e, portanto, aparentemente ninguém — parecem causar encontram um culpado principal: o estado e o governo. Esse senso comum é, por um lado, um solo fértil para ideologias antiestatistas simplistas; por outro, impulsiona a vertiginosa perda de prestígio do governo democrático, de suas fracas instituições e de todos os políticos. Certamente, essas avaliações são bem fundamentadas: os fracassos de políticas do governo, suas trapalhadas e vacilações, sua onipotência impotente, e freqüentemente a evidência de sua corrupção, bem como os tristes espetáculos oferecidos por políticos dentro e fora do Congresso e dos partidos, criam condições ideais para a exculpação projetiva da sociedade nos múltiplos defeitos do estado e do governo.

O mínimo que se pode dizer sobre esses problemas é, em primeiro lugar, que eles não ajudam a avançar para uma democracia institucionalizada consolidada; em segundo lugar, eles tornam extremamente difícil a implementação das políticas complexas, de longo prazo e negociadas multilateralmente que poderiam tirar esses países do pântano; e, em terceiro lugar (não só na América Latina), que esses problemas interagem poderosamente com uma tradição de conceber a política de modo cesarista, antiinstitucional e delegativo.

Neste ponto deve ser colocada uma questão pendente: existe maneira de sair dessas espirais descendentes? Ou, mais precisamente, em que momento e sob que condições existe essa saída? Devemos lembrar que estamos lidando com países (Argentina, Brasil e Peru) que tiveram a infelicidade de sofrer um padrão de inflação alta recorrente, pontuado por períodos de hiperinflação ou muito próximo dela (dependendo de definições que não cabe discutir aqui), e que passaram por vários programas de estabilização fracassados.

Um país que recentemente sofreu esses problemas mas que parece ter encontrado uma saída é o Chile. As políticas do governo Pinochet compreenderam, com uma eficácia que Lenin teria admirado, a destruição da maior parte do que restou (depois do governo Allende) do mercado interno e da burguesia voltada para a substituição de importações — que ficou agradecida demais por ter sido salva enquanto classe para organizar qualquer oposição. Certamente, o governo Pinochet também reprimiu brutalmente as organizações trabalhistas e os partidos políticos que poderiam ter articulado uma oposição efetiva a suas políticas. Nesse deserto societal, os custos sociais foram enormes, e, embora com várias mudanças e acidentes, o programa neoliberal foi basicamente implementado. O novo governo democrático desse país tem de resolver o problema ainda sério, mas menos exigente que os da Argentina, do Brasil e do Peru, de preservar a inflação baixa, taxas razoáveis de crescimento econômico e um clima internacional favorável. Esse governo enfrenta também o proble-

ma de como aliviar as desigualdades acentuadas pelo regime autoritário anterior. Mas o fato grave é que as conseqüências distributivas de políticas econômicas mais ambiciosas e menos duras e ortodoxas, aplicadas em países como o Brasil, a Argentina e o Peru, não foram melhores que aquelas do governo Pinochet. Além do mais, os recursos de que o governo chileno dispõe atualmente para aliviar os problemas de equidade são muito maiores que aqueles disponíveis para o Brasil, o Peru e a Argentina. Finalmente, o fato de que o Chile esteve até há algum tempo mas não está mais aprisionado nas espirais aqui descritas significa (embora essa não seja a única razão, havendo outras, mais históricas, que não posso elaborar aqui) que seu estado está em melhor forma do que os dos países discutidos acima para lidar com as questões de equidade e desenvolvimento que herdou.

Outro país nessas condições poderia ser o México. Mas a inflação e seus múltiplos deslocamentos sociais nunca foram tão altos no México como foram na Argentina, no Brasil e no Peru (ou como é hoje na maior parte da ex-União Soviética); o PRI foi um instrumento mais eficaz para a implementação de políticas do que qualquer um disponível naqueles países; e os interesses geopolíticos de seu vizinhos, os Estados Unidos, estão ajudando a ainda penosa e incerta, mas comparativamente mais fácil, rota desse país para a consecução das metas de longo prazo de suas políticas atuais. Outro país é a Bolívia, onde a implementação de políticas bem-sucedidas no controle da inflação e na liberalização do comércio e das finanças (mas não, pelo menos até agora, na retomada do crescimento e do investimento) foi acompanhada de uma brutal repressão, que dificilmente pode ser vista como consistente com a democracia. Um candidato mais recente a fazer parte desta lista é a Argentina. Focalizando os casos latino-americanos, o que o Chile, a Bolívia e a Argentina têm em comum? Dito de modo simples, o fato de que as crises nesses países — no primeiro sob governo autoritário e nos dois últimos sob regimes eleitos democraticamente — chegaram ao fundo do poço. O que é esse fundo? É a convergência do seguinte: (1) um estado que enquanto princípio de ordem tem uma escassa correspondência com o comportamento da maioria dos atores, que enquanto burocracia alcança limites extremos de desintegração e ineficácia, e que em algum momento se torna incapaz de sustentar a moeda nacional; (2) um movimento de trabalhadores que foi completamente derrotado, no sentido de que não é mais capaz de se opor às políticas neoliberais, exceto por meio de protestos muito desagregados e de curta duração; (3) uma classe capitalista que em grande medida se autodevorou, com os ganhadores se metamorfoseando em conglomerados centrados financeiramente e orientados para fora (junto com os ramos do comércio e os profissionais liberais que alimentam o consumo de luxo); e (4) uma atitude generalizada de concordância em que a vida sob contínua inflação alta e incerta é tão intolerável que *qualquer* solução é preferível, mesmo quando essa solução ratifica um mundo mais desigual no qual muitas formas de sociabilidade solidarística se perderam. Nesse momento,

quem quer que tente controlar a inflação e iniciar a "reestruturação" recomendada pelas visões neoliberais já não enfrenta, como pouco tempo antes, poderosas coalizões bloqueadoras: as frações mais importantes da burguesia não têm mais interesses antagônicos com essas políticas, as várias expressões dos interesses populares e de classe média estão fracas e fracionadas, e os funcionários do estado que sobreviveram às suas próprias tribulações podem agora esperar a melhora de sua situação. A pulverização da sociedade e do aparelho do estado, juntamente com a demanda primordial de retorno a um mundo social ordenado, termina por eliminar as resistências que, com relutância mas efetivamente, alimentaram as voltas anteriores da espiral. No Chile isso aconteceu por meio dos efeitos combinados da crise deflagrada sob o governo da Unidade Popular e das políticas repressivas e decididas do período Pinochet. Na Bolívia e na Argentina há uma grande ironia: depois da hiperinflação, o fim (aparente, ainda longe de plenamente alcançado) das espirais aconteceu sob presidentes originados em partidos/movimentos como o MNR e o peronismo; provavelmente cabia a tais presidentes, e só a eles, completar a derrota dos respectivos movimentos de trabalhadores.

E o Brasil? O Brasil foi o último dos países aqui discutidos a entrar nesse tipo de crise. Isso esteve estreitamente relacionado ao maior tamanho de seu mercado interno e a seu desempenho econômico mais dinâmico, o que criou uma economia mais complexa e industrializada que a de seus vizinhos. Em uma espécie de "paradoxo de sucesso"<sup>22</sup>, essa vantagem pode passar a ser uma maldição. No Brasil há mais agentes poderosos que nos outros países, capazes de vetar as políticas neoliberais mais ou menos ortodoxas que, de qualquer maneira, foram e serão tentadas de novo. Inversamente, se não houvesse alternativa a não ser continuar as espirais até o fundo do poço, o grau de destruição econômica seria muito maior. Além do mais, em termos sociais, em contraste com a situação dos países do Cone Sul antes de percorrerem suas próprias espirais, no Brasil já existe um vasto segmento da população que não tem mais para onde cair.

(22) Discuti os aparentes paradoxos de sucesso do Brasil em O'Donnell, Guillermo. "Transitions, continuities and paradoxes". In: Mainwaring, S., O'Donnell, G. e Valenzuela, J. Samuel, orgs. *Issues in democratic consolidation. The new South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1992, pp. 17-56.

#### 4. Uma conclusão parcial

Há alternativas às crises que esbocei? O dilema do prisioneiro tem uma dinâmica poderosa: invocações ao altruísmo e à unidade nacional, bem como propostas de políticas que supõem solidariedades amplas e identidades firmes não resolverão o problema. Se há uma solução, ela provavelmente se baseia na descoberta de áreas que são importantes em seus impactos sobre a situação geral e nas quais a ação competente (particularmente do governo) pode aumentar os horizontes de tempo (e, conseqüentemente, o escopo das solidariedades) de atores decisivos. A melhor solução para levar a esses resultados é o fortalecimento das

instituições políticas e sociais. Mas nas condições que esbocei essa é de fato uma tarefa muito difícil. No mundo contemporâneo, a alegre celebração do advento da democracia deve ser complementada com o sereno reconhecimento das imensas (e, na verdade, historicamente incomuns) dificuldades que sua institucionalização e seu enraizamento devem enfrentar. Como mostraram o Haiti, o Peru e a Tailândia, esses experimentos são frágeis. Não há, também, nenhuma força histórica imanente que guiaria as novas democracias para uma forma institucionalizada e representativa, e para a eliminação de suas áreas marrons e dos múltiplos males sociais subjacentes. A longo prazo, as novas democracias podem se dividir entre aquelas que seguem esse curso feliz e aquelas que regridem para o pleno autoritarismo. Mas as democracias delegativas, o fraco controle horizontal sobre a atividade dos representantes\*, estados esquizofrênicos, áreas marrons e cidadania de baixa intensidade fazem parte do futuro previsível de muitas das novas democracias.

(\*) No original: *horizontal accountability* (N.T.).

Recebido para publicação em março de 1993.

Guillermo O'Donnell é diretor acadêmico do Helen Kellogg Institute for International Studies e professor Helen Kellogg de Governo e Sociologia da Universidade de Notre Dame. Já publicou nesta revista "Democracia delegativa?" (Nº 31).

---

Novos Estudos  
CEBRAP  
N.º 36, julho 1993  
pp. 123-145

---