



2.3 • O estado do Estado

O Estado: fracasso das alternativas clássicas democráticas?

Eiiti Sato

ESSA É UMA PERGUNTA que tem sido feita com frequência diante das turbulências e das incertezas políticas neste início de um novo século. No entanto, ao se examinar a questão sob um ponto de vista menos conjuntural, observa-se que nas democracias alguns padrões de continuidade e de estabilidade têm-se mantido e até mesmo fortalecido. Por outro lado, diante das grandes transformações ocorridas após a segunda guerra mundial, os regimes ditatoriais de todos os matizes perderam força. Em alguns países, como os do Leste europeu, foram abandonados, enquanto em muitos outros, tentativas têm sido feitas no sentido de se implantar instituições políticas baseadas em eleições livres e no respeito às liberdades civis. É verdade que recuos ocasionais e situações controvertidas têm ocorrido envolvendo ações de governos que tentam restringir a liberdade de imprensa ou alterar disposições constitucionais para permanecerem mais tempo no poder mas é preciso notar que são fatos que ocorrem em sociedades onde as instituições necessárias à democracia estão ainda em processo de formação e de consolidação. Assim, uma resposta à questão proposta pode ser buscada na discussão do problema da adequação das instituições e das práticas democráticas às forças que movem este mundo de relações globalizadas e marcadas por transformações constantes. Em outras palavras, parece mais esclarecedor refazer a questão proposta perguntando: até que ponto os sistemas políticos abertos e democráticos estão em consonância com um mundo que valoriza a prosperidade, a inovação e a mudança?

Democracias clássicas

Preliminarmente é preciso fazer a ressalva de que o termo democracia empregado neste texto refere-se ao entendimento oferecido pela teoria política, isto é, refere-se ao governo exercido com o consentimento dos governados, os quais desfrutam das liberdades civis fundamentais, notadamente liberdade de expressão, liberdade de fé religiosa e liberdade de ir e vir. Esse entendimento é importante porque o termo democracia tem sido empregado de maneira bastante imprecisa e arbitrária. Em alguns casos é usado até para designar governos autoritários e ditatoriais exercidos sobre sociedades onde as liberdades civis fundamentais não fazem parte da ordem social e política. São notáveis os casos da Alemanha, dividida no pós-guerra, e da Coreia, que permanece dividida até hoje. Na Alemanha da guerra fria, era justamente a porção oriental, marcada por um sistema político repressivo e asfíxiante, que ostentava a denominação *Democrática* em seu nome (República Democrática Alemã), enquanto a porção Ocidental, organizada como uma demo-

cracia moderna, tinha o nome de República Federal da Alemanha – nome que mantém até hoje, após a reunificação em 1990. O mesmo se repete no caso das duas Coreias. É justamente a Coreia do Norte – onde notoriamente inexistem as liberdades civis básicas e nem eleições livres – que ostenta o pomposo nome de República Democrática Popular da Coreia. Além disso, há casos como o de Cuba que é qualificada por muitos governantes e analistas da região como democracia apesar de não haver eleições desde 1959 e onde, até hoje, a fuga continua sendo a única forma de o cidadão comum deixar o país.

Por outro lado, as grandes democracias modernas estão longe de serem homogêneas. Podem assumir muitas formas, de repúblicas presidencialistas a monarquias parlamentares, ou ainda podem combinar eleições presidenciais com a chefia de governo confiada a um primeiro ministro oriundo do Parlamento. Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido ou Suécia estão, reconhecidamente, entre as democracias bem sucedidas, mas apresentam notáveis diferenças nas instituições e nas práticas que fazem funcionar o governo e as relações do Estado com a sociedade. Em outras palavras, pode-se dizer que o que as grandes democracias não possuem em comum são instituições que organizam a forma de votar, a composição do parlamento ou a distribuição das forças sociais que sustentam os partidos políticos. O que existe em comum entre elas são os dois princípios básicos que orientam suas instituições políticas. O primeiro é o princípio de que a sociedade deve ser aberta e que os cidadãos possuem direitos iguais perante a lei, que lhes garante o direito de livre expressão, de escolher a fé e de se movimentarem livremente dentro e para fora do país. O segundo princípio refere-se às formas pelas quais os governos são escolhidos e como o poder é exercido observando-se as leis produzidas por seus parlamentos, que também são eleitos periodicamente pelos cidadãos. A presença desses dois princípios na organização do Estado é que caracteriza aquilo que no pensamento político é designado como formas clássicas de democracia.¹

O papel do político nas democracias

Há quem afirme que as grandes democracias estão carentes de líderes capazes de mobilizar os povos e que, nesse fato, residiriam muitas das dificuldades de manejar os problemas correntes. Essa visão, no entanto, não leva em conta um aspecto essencial: as democracias são feitas essencialmente de instituições e não de lideranças carismáticas. Com efeito, uma diferença crucial entre as democracias e os sistemas políticos não democráticos é o fato de que as democracias são

feitas de instituições fortes por meio das quais indivíduos exercem os vários tipos e formas de autoridade enquanto, nos Estados não democráticos, as instituições são fracas e cuja eficácia e até mesmo a sua própria existência depende daqueles que exercem posições de autoridade e de comando. Obviamente, governantes sábios e sensatos continuam sendo fundamentais para qualquer regime, inclusive para as democracias, mas numa democracia a relação entre governantes e governados, assim como com outros governantes, se baseia muito mais na sobriedade e no exercício sensato da autoridade do que na capacidade de sensibilizar e de mobilizar correligionários e a opinião pública.

“ [...] as democracias são feitas essencialmente de instituições e não de lideranças carismáticas. ”

Provavelmente, quem viu de forma mais clara esse fato não foi um cientista político, mas um historiador da cultura e da arte chamado Jacob Burckhardt. Em sua obra sobre a Renascença na Itália, Burckhardt dedica a Parte I do livro à análise desse fenômeno.² Na Itália dos Bórgia, dos Médici e dos Galeazzo, as instituições eram fracas e os poderosos podiam praticamente tudo e, nessas condições, traições e assassinatos constituíam parte quase rotineira do processo político. Burckhardt argumenta que, nesse ambiente, em que as instituições políticas eram tão precárias, o Estado e o seu manejo eram verdadeiras “obras de arte”. Em português não existe uma tradução para a palavra inglesa *statecraft*, que designa essa arte no manejo do Estado. Um observador arguto como Maquiavel viu e descreveu as entranhas desse animal chamado Estado, de certo modo à semelhança do que fez Rembrandt em sua pintura “Lição de Anatomia”, na qual mostra com frio realismo o corpo humano em suas vísceras, sem as vestimentas com as quais cobrimos nosso corpo. A esse respeito, ao contrário de Rousseau, que exaltava o homem em seu estado natural, Ralf Dahrendorf recupera o argumento desenvolvido por Arnold Gehlen³ de que instituições como as leis, a família e a propriedade são boas precisamente porque não são naturais, são construções culturais e, portanto, frágeis. “Se nós as retirarmos (as instituições), o homem torna-se talvez mais natural, mas isto significa também mais primitivo, mais instável”, conclui Dahrendorf.⁴ Nesse sentido, o argumento que se pode extrair de Gehlen é o de que as democracias são

o resultado de construções institucionais cuja existência e vitalidade garantem que os problemas e as divergências inerentes à condição humana podem ser resolvidos por meio dos costumes, do direito e da razão e não pela lei natural mais primitiva – a lei do mais forte. Ou seja, onde essas instituições não-naturais estão mais sedimentadas, o homem, mesmo diante da crise, isto é, da escassez, não volta à sua condição natural primitiva, à barbárie.

Assim, essas reflexões sugerem ser mais razoável inverter o sentido normalmente implícito nas discussões acerca da relação entre crise econômica e democracia. Em geral considera-se que as crises econômicas tendem a produzir regimes autoritários e despóticos, mas talvez seja mais razoável pensar no sentido inverso, isto é, que um regime democrático mais maduro está em melhores condições de enfrentar crises econômicas, que as instituições e as leis impedem que as pressões geradas pela escassez remetam os indivíduos e os grupos humanos de volta à barbárie. Pode haver muitas razões para que essas “instituições não-naturais” sejam objeto de críticas e de insatisfação mas, na essência, como argumenta Dahrendorf, o risco é de, ao se tentar reviver a ingenuidade do mundo natural, acabar por produzir um ambiente onde não haja instituições que evitem a luta de todos contra todos.

A democracia no mundo da globalização

O século XX foi um período marcado por crises e por grandes transformações e, nesse ambiente, as democracias se revelaram muito mais eficientes. As democracias são regimes abertos não apenas politicamente mas também economicamente e, dessa forma, se coadunam melhor com o ambiente de mudanças, característico da globalização. A maneira como a guerra fria chegou ao fim é apenas o caso mais notável. O império comunista entrou em colapso e os poucos países que preferiram persistir na ordem do “socialismo real” têm enfrentado escassez e demandas por mudanças cada vez mais insustentáveis. Sorte semelhante têm tido as sociedades autoritárias de base religiosa, enquanto a grande questão que se coloca diante de um caso como o da China é o de saber até quando um regime fechado e autoritário poderá continuar convivendo com uma economia aberta e dinâmica.

Com efeito, nas últimas décadas, o mundo da globalização tornou a inovação tecnológica e a mudança uma dimensão inerente à vida social e econômica. As demandas sociais tornaram-se muito mais intensas pelo fluxo de informações que expõe as sociedades diante de inevitáveis comparações. Além disso, após a segunda guerra mundial, as políticas e programas de agências bilaterais e multilaterais de fomento ao desenvolvimento disseminaram objetivos como a elevação da renda, a melhoria dos padrões educacionais e a ampliação do acesso das populações aos serviços de saúde e de saneamento. Na década de 1970 alguns pensadores como Daniel Bell já falavam da existência de uma verdadeira “revolução

das expectativas crescentes”, designando as pressões exercidas sobre os sistemas econômicos, educacionais e sociais no sentido de melhorar a qualidade de vida em toda parte, em especial nas periferias carentes. Nesse ambiente onde as demandas por mudança tornaram-se generalizadas, os regimes não democráticos – por natureza conservadores e dependentes de lideranças carismáticas e autoritárias – revelaram-se muito menos aptas a absorver e incorporar as inovações na esfera econômica e as mudanças na ordem social e política.

Teoricamente, pode-se dizer que a globalização tem se revelado um processo essencialmente *schumpeteriano*, isto é, os avanços na economia não ocorrem de forma linear e homogênea, apenas aumentando generalizadamente a produção e a produtividade. Na visão de Schumpeter o crescimento econômico ocorre por meio de ciclos que alternam períodos de crescimento com períodos de crise, marcados por incertezas, dificuldades, recuos e sobretudo por mudanças.⁵ Numa sugestiva metáfora, Schumpeter dizia que o desenvolvimento econômico não se assemelha ao crescimento orgânico e gradual de uma árvore, isto é, como um pequeno arbusto que vai, gradualmente, se tornando uma grande árvore sem que haja mudanças substantivas na sua estrutura e na sua composição.

Em resumo, possivelmente uma das razões centrais que explicam por que a as democracias estão se dando melhor no mundo da globalização seja o fato de que os regimes abertos e democráticos tendem a ver as crises com naturalidade, como parte inerente à vida econômica. Seja para o caso da economia global, seja para as economias tomadas individualmente, o processo de crescimento é feito de tensões e de mudanças. Quando as tensões aumentam e os padrões vigentes se revelam inadequados para acomodar essas tensões, diz-se que a economia passa por uma crise. Os governos abertos e democráticos entendem essas circunstâncias como naturais, apesar de considerá-las indesejáveis. Para os governos não democráticos, no entanto, as crises não devem ser encaradas com naturalidade, mas como anomalias a ser corrigidas, inclusive porque ameaçam a estabilidade e a continuidade daqueles que estão no poder. Em resumo, as mudanças fazem parte da natureza do mundo da economia e os governos democráticos, por serem mais flexíveis e mais afeitos à prática de ouvir a sociedade e de conviver com a mudança, têm se revelado bem mais adaptados às demandas trazidas pela globalização. Por vezes, governantes de nações mais fechadas podem exibir como um troféu o fato de uma crise generalizada não estar atingindo suas economias, mas isso significa também que não se beneficiaram do ciclo de crescimento que está se encerrando.

Em conclusão, a existência de instituições fortes típicas das democracias proporciona maior estabilidade ao estabelecerem limites e condições para o exercício da autoridade e ao reduzirem substantivamente a possibilidade de que decisões sejam tomadas no calor de uma áspera discussão

ou sob o efeito de um evento circunstancial e passageiro. O ser humano pode apresentar virtudes admiráveis, mas é também falível, inconstante e pode ser movido por paixões, por medos e por emoções que podem cegá-lo momentaneamente. As democracias em suas formas clássicas são estáveis, entre outras razões, porque seus governantes têm seu poder limitado por leis e também têm obrigações que devem cumprir sob pena de sanções morais e legais. As ditaduras, por sua vez, refletem um ambiente político de nações onde as instituições são fracas e, por essa razão, as virtudes (ou a falta delas) em seus governantes tornam-se os fatores determinantes da qualidade do governo e da capacidade de o Estado promover a ordem e a prosperidade de seu povo. Nas democracias não consolidadas, os governantes têm uma importância que se sobrepõe às leis e às instituições e, por essa razão, são frequentes as iniciativas de governantes no sentido de alterar a constituição nacional e outros dispositivos que regulam a ordem política, limitando a duração de seus mandatos ou o alcance de seus poderes. Apesar de tudo, por melhores que sejam, os governantes passam. ■

Notas

¹ Bobbio identifica a tradição aristotélica como a principal raiz desse entendimento, diferenciando a democracia clássica da tradição medieval herdada de Roma e da concepção moderna proposta inicialmente por Maquiavel, na qual democracia seria uma forma de república (BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. — *Dicionário de Política*. 2.ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. 319 p.).

² BURCKHARDT, J. — *A Cultura da Renascença na Itália*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991. A primeira edição da obra, feita em língua alemã, data de 1860. É considerada a obra que trouxe o termo Renascença para o vocabulário da arte e da cultura.

³ Arnold Gehlen (1904-1976) trabalhou principalmente em Viena e Aachen sobre temas relacionados à cultura, à psicologia e à modernidade. Dahrendorf se baseia na obra “Das Bild des Menschen im Lichte der modernen Anthropologie”.

⁴ DAHRENDORF, R. — *Lei e Ordem*. Instituto Tancredo Neves, Brasília, 1987. 66 p.

⁵ SCHUMPETER, J. A. — *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. 1911.