

## Está a democracia em declínio?

Desde a publicação do número inaugural em Janeiro de 1990, o *Journal of Democracy* publicou bem mais do que mil artigos, explorando todos os aspectos do funcionamento da democracia e as lutas dos movimentos democráticos. Mas temos estado especialmente preocupados com o acompanhamento dos avanços e recuos da democracia em todo o mundo.

**D**esde há 25 anos, temos estado a “verificar a temperatura” da democracia. Desde 1998, temos publicado anualmente um artigo sintetizando o exame à Liberdade no Mundo da *Freedom House*, bem como outros inúmeros ensaios que analisam a trajectória global da democracia, começando com o clássico artigo de Samuel P. Huntington de 1991 que introduz o conceito de “terceira vaga” de democratização. Por isso, não é de todo inesperado que nos debruçemos sobre este assunto como o tema central do número que assinala o nosso vigésimo quinto aniversário.

Alguns podem ficar surpresos, no entanto, com o título da nossa capa – “Está a democracia em declínio?” – que fielmente reflecte a forma como colocámos a questão ao que para este número contribuíram. Para uma revista que é descaradamente a favor da democracia, este não é obviamente o



POR  
**Marc Plattner**

*Co-editor, Journal of Democracy;  
Vice-President for Research and Studies,  
National Endowment for Democracy*

tipo de tema comemorativo preferido para assinalar um marco histórico. Ainda assim, esta pareceu ser a questão que todos colocavam enquanto 2015 se aproximava e nós decidimos que merecia uma análise minuciosa.

Seguindo os pontos de vista e opiniões expressas ao longo dos anos na revista (especialmente nos aniversários quinquenais), é possível compreender como a avaliação dos sentimentos, e os próprios sentimento, sobre o estado da democracia evoluíram desde 1990. A introdução editorial que Larry Diamond e eu escrevemos para o número inaugural era animada pela

visão de que a democracia estava a experienciar um “notável ressurgimento mundial”, mas também por uma preocupação com o facto não acompanhar aos seus rivais no que dizia respeito a ideias políticas e organização. Cinco agitados anos depois, reconhecemos não apenas que a democracia se tinha disseminado por muitos mais países mas também que tinha melhorado enormemente o seu posicionamento em termos de ideias e organização. Asseverámos que a democracia tinha “ganho um enorme terreno” com respeito à “legitimidade internacional” e que agora “reinava de forma suprema na esfera ideológica”. Organizações multilaterais estavam a defender, de forma crescente, princípios democráticos, tendo emergido todo um novo campo de assistência internacional à democracia. Na viragem do século, estas tendências pareciam apenas crescer de forma mais sólida. Ao introduzirmos o nosso número especial do décimo aniversário sobre “Democracia no Mundo”, modelado na *Democracia*



na América de Alexis de Tocqueville, alegamos que Tocqueville tinha ultrapassado Marx e concluimos, “Somos todos Tocquevillianos agora”.

Em 2005, contudo, o nosso tom cresceu de uma forma mais pessimista e reconhecemos uma atmosfera enegrecida entre os apoiantes da democracia. Atribuímos isto em parte aos trabalhos de ‘construção democrática’ após a invasão do Iraque e ao regresso da Rússia ao autoritarismo, mas defendemos que de uma forma geral as tendências eram mistas e não justificavam o desânimo entre os democratas. Em 2010, estávamos preparados para admitir que “podem agora até existir fundamentos para

se falar numa erosão da liberdade durante os últimos anos, apesar de as suas dimensões serem bastante pequenas”.

### ENFRENTANDO O DECLÍNIO

Ainda assim, aqui no nosso número do vigésimo quinto aniversário, sentimos-nos obrigados a enfrentar frontalmente a questão de saber se a democracia está em declínio. Porquê? Há dois aspectos nesta resposta que, ainda que interligados, estão de alguma forma separados. O primeiro está relacionado com o que está de facto a acontecer no terreno; Quantos países são democráticos? Este número está a aumentar

ou a diminuir? Qual é a situação no que diz respeito às características liberais-democráticas, como a liberdade de imprensa, o estado de direito, eleições justas e livres e outras? O segundo aspecto, mais subjectivo, é relativo à posição da democracia no mundo: Como é que é vista em termos de legitimidade e atractividade? É nesta última dimensão que a evidência, ou pelo menos a preocupação generalizada, de declínio é mais notável.

Como os leitores irão ver, a primeira dimensão está aberta a diferentes interpretações. As divergências entre elas é colocada de forma mais acentuada ao compararmos o ensaio de Steven Levitsky e Lucan Way sobre “O Mito da Recessão Democrática”. Levitsky e Way assinalam que até os dados da Freedom House mostram apenas um ligeiro declínio nos níveis de liberdade desde 2000 e outros índices não mostram de todo um declínio. Além disso, argumentam que durante os anos 90 a maioria dos observadores (incluindo a Freedom House) estavam demasiado



**Quantos países são democráticos? Como é que [a posição da democracia no mundo] é vista em termos de legitimidade e atractividade?**



propensos a contar qualquer país onde um regime autocrático caísse como um case de transição para a democracia. No ponto de vista de Levitsky e Way, muitos destes países gozaram temporariamente de “pluralismo por predefinição” devido à fraqueza autocrática, mas nunca estabeleceram verdadeiramente uma democracia. Muitos deles têm então assistido a uma consolidação do autoritarismo, mas porque os seus regimes foram de forma errada classificados como democracia numa fase inicial, isto não deveria agora ser visto como uma prova do declínio da democracia.

Larry Diamond, apesar de não contestar necessariamente a crítica de Levitsky e Way à forma como estes países foram classificados no início dos anos 90, encontra outro tipo de evidências empíricas de que a última década foi “um período de, pelo menos incipiente, declínio na democracia”. Ele cita incidências crescentes de colapsos democráticos, da fraca performance de novas democracias de acordo com várias medidas de boa governação e estado de direito, e de retrocesso ou estagnação democrática nos maiores e mais ricos

países Ocidentais. Existem fortes argumentos em ambos os lados deste debate mas, em última análise, não creio que as análises dos números da *Freedom House* (ou de outros) podem resolver a questão maior.

Por outro lado, os contornos gerais das tendências reveladas pelos dados não estão propriamente em disputa. A democracia começou a alcançar ganhos significativos no mundo nos anos 1975-85. Avançou a uma prodigiosa velocidade entre 1985-95. O seu progresso começou então a desacelerar e apenas modestos ganhos foram alcançados na década seguinte, com pontuações a atingir picos por volta do início dos anos 2000. Desde então, o padrão tem sido de estagnação ou de declínio muito reduzido – certamente nada que se compare às “ondas de reversão” que Huntington identificou em eras anteriores. A ausência de progresso democrático pode ser caracterizada negativamente como “estagnação” ou, tal como mais esperamos, como a conservação dos ganhos democráticos anteriores. Mas mesmo que seja identificado nos dados uma

ligeira queda no número de democracias, isto não pode explicar a percepção de declínio que tem sido difundida entre os amigos da democracia ou entre os seus inimigos e cépticos.

Desta forma, na minha perspectiva, temos de procurar num qualquer outro lugar as verdadeiras fontes deste sentimento decadentista sobre a democracia, e muitos dos ensaios deste número pode ajudar-nos a localizá-las. Um certo número destas fontes é introduzido na parte final do artigo de Larry Diamond. Uma delas, a que Diamond rotula de “má governação”, é elaborada no ensaio de Francis Fukuyama. Este termo refere-se numa primeira instância ao fracasso de muitas das novas democracias em construir estados modernos eficazes. Devido a esta insuficiência, que pode levar a um atraso no crescimento económico, a serviços públicos deficientes, a uma falta de segurança pessoal e a corrupção generalizada, os cidadãos de tais países sentem-se, de forma compreensível, desapontados pela democracia. Fukuyama afirma que “a legitimidade de muitas democracias por todo o mundo depende menos do aprofundamento das suas instituições democráticas do que da sua capacidade de providenciar uma governação de alta qualidade”. Naturalmente, a má governação afecta também a maioria (embora não todos) dos países não-democráticos, mas isto consola muito pouco os cidadãos que sentem que o seu governo lhes está a falhar.

Fukuyama conclui que aqueles que desejam fortalecer a democracia precisam de prestar uma maior atenção ao *state-building*, incluindo às questões prosaicas de administração pública e implementação de políticas. Isto é, sem dúvida, um conselho bastante útil. Contudo, a boa governação permanece obstinadamente difícil de alcançar, especialmente nas novas democracias. Em tais contextos, onde os cidadãos ainda são novos para as instituições e atitudes democráticas, existe uma tendência quase inevitável para culpar a democracia pela fraca governação. Isto é explicado, pelo menos em parte, pela tendência da democracia irromper em países que a adoptam pela primeira vez, e o seu fracasso em estabelecer-se em alguns países até que tenha sido experimentada diver-



Larry Diamond encontra outro tipo de evidências empíricas de que a última década foi “um período de, pelo menos incipiente, declínio na democracia”.

vezes. No entanto, este padrão não tem necessariamente de constituir um presságio de fracasso democrático a longo-prazo. Muitos mais anos podem ser necessários para atingir consolidação democrática, mas o tempo continuará do lado da democracia.

### TRÊS FONTES DE DÚVIDA SOBRE A DEMOCRACIA

Este cenário otimista de longo-prazo, contudo, pressupõe que a democracia permanece o objectivo que os países procuram alcançar. E isto, por sua vez, é muito provável que dependa do facto de a democracia ser vista simultaneamente como o padrão global de legitimidade política e também como o melhor sistema para atingir o tipo de prosperidade e governação eficiente que quase todos os países procuram. O que mudou de forma mais dramática nos últimos anos foi que estas pressuposições estão a ser cada vez mais postas em causa. No meu ponto de vista, existem três razões principais para esta mudança: 1) o sentimento crescente de que as democracias avançadas estão com problemas em termos da sua performance económica e política; 2) a renovada autoconfiança e aparente vitalidade de alguns países autoritários; e 3) a mudança no equilíbrio geopolítico entre as democracias e os seus rivais.

A primeira destas razões foi gerada pela crise financeira de 2008 e as suas prolongadas consequências económicas, incluindo a recessão e as elevadas taxas de desemprego que ainda assolam grande parte da Europa. O facto de as democracias avançadas sofrerem estes reveses num momento em que os países onde o mercado ainda está a emergir estão a crescer a um ritmo veloz mina a noção de que as instituições e políticas do Ocidente eram dignas de serem imitadas “pelo resto”. A disfunção política que afligiu as democracias mais avançadas enquanto tentavam responder à crise enfraqueceu ainda mais o seu encanto. Como Thomas Carothers refer no seu ensaio sobre o contexto global de mudança na promoção da democracia, “As penúrias da democracia tanto nos Estados Unidos da América como na Europa danificaram gravemente a posição da democracia aos olhos de muitas pessoas por todo o mundo”.

A outra face do prestígio minguan-



## Kagan afirma que os Estados Unidos da América estão em “estado de contenção” na arena internacional e que isto está a infligir “danos colaterais”

te da democracia tem sido a influência crescente de um número de regimes autoritários que assumem posições de liderança. Um destes regimes-chave é a China, cuja habilidade para produzir enormes avanços económicos sem introduzir reformas democráticas tem lançado dúvidas na noção de que a democracia é o único sistema político apropriado para países ricos. Ao mesmo tempo, tal como E. Gymiah-Boadi assinala, a China “está a providenciar aos governos africanos mercados não-Ocidentais alternativos, parceiros de comércio e fontes de ajuda militar e de desenvolvimento” – ajuda que não está relacionada com considerações de direitos humanos ou governos responsabilizáveis nos países beneficiários. A Rússia, o Irão, a Arábia Saudita ou a Venezuela também têm aprendido entre si e mesmo cooperado directamente para contrariar o progresso da democracia.

O ensaio sobre a China neste número por Andrew J. Nathan é o primeiro de uma série que o *Journal of Democracy* irá publicar em 2015 sobre aquilo a que chamámos “ressurgimento autoritário”. Dói usar este título; o nosso primeiro livro *Journal of Democracy*, publicado em 1993, chamava-se *O Ressurgimento Global da Democracia*. Mas hoje em dia parece que é o autoritarismo que vai sendo empurrado pelo vento, mesmo que ainda não se tenha disseminado por muitos mais países. Um dos sinais deste ressurgimento é o progresso que os autoritários têm alcançado no âmbito do “soft power”, especialmente nas principais organizações multilate-

rais e regionais. As normas pró-democráticas que as democracias ajudaram a incorporar em organizações como a OSCE, o Conselho da Europa ou a OEA nos anos 90 estão a ser enfraquecidas pelas nações antidemocráticas representadas nestes órgãos. Países como a Rússia ou a China estão também a aumentar a sua diplomacia cultural e difusão internacional enquanto os esforços ocidentais nestes campos têm sofrido de falta de foco e de fundamentos.

Mas não é apenas na competição pelo “soft power” que as democracias mais avançadas têm ficado aquém. Cada vez mais, parecem mais fracas também em termos de *hard power*, diminuindo os seus orçamentos para a defesa mesmo com os estados autoritários a gastarem cada vez mais em armas. Durante os últimos 25 anos, o *Journal of Democracy* dedicou pouca atenção aos assuntos de relações entre estados ou aos assuntos militares. Em parte, isto reflecte o nosso sentido precisamente no ponto onde a nossa revista goza de uma vantagem comparativa entre os periódicos que se dedicam aos assuntos mundiais – a maioria destes foca-se na política externa e de segurança, enquanto pouco estudam as políticas domésticas dos países não-Ocidentais. Mas também sentimos que os desenvolvimentos internos que acompanham ou precedem lutas pela democracia foram frequentemente decisivos em dar forma à direcção das relações internacionais. Certamente isto pareceu verdadeiro durante o auge da terceira vaga. Apesar do contexto internacional ser evidentemente relevante, a faísca pela mudança veio muitas vezes de queixas, de ressentimentos, de movimentos e conflitos internos, e pelo facto de se concentrar nestes elementos, a Revista esteve de uma forma geral, e na nossa opinião, “à frente da curva” em fornecer uma visão sobre como os desenvolvimentos internacionais se iriam desdobrar.

Ainda acreditamos que o foco que escolhemos foi o mais acertado para a Revista, mas comecei a questionar-me sobre se o período dos anos 90 foi atípico. Talvez o “momento unipolar” de domínio esmagador dos Estados Unidos da América e dos seus aliados democráticos tornou possível que as lutas internas pró-democráticas assumissem o lugar central, e sem este ambiente in-



nacionais e pela geografia. Como Alina Mungiu-Pippidi menciona, parece cada vez mais que o destino da democracia nos países do mundo pós-comunista irá depender do lado da fronteira emergente entre a União Europeia e a Rússia em que eles próprios se encontrarem.

Esta nova saliência geopolítica ameaça alterar as regras do jogo. Pode tanto limitar a centralidade do equilíbrio interno das forças ao determinarem as escolhas do regime de um país, bem como aumentar as chances da imposição de forças externas ser decisiva. Mais, se o equilíbrio geopolítico parece estar a intitular o caminho dos autoritários, eles serão ainda mais atraentes para os muitos indivíduos e nações que procuram acima de tudo posicionarem-se no lado mais forte. Sob estas condições, a democracia iria perder muito do seu brilho. Onde ela quebrar, irá haver muito menos exigências para que seja restaurada. Assim, não é possível continuar confiante que de o tempo estará sempre do

ternacional favorável a democracia não teria prosperado. Esta é certamente a interpretação sugerida por Robert Kagan neste número. Tal como ele a coloca, “As mudanças geopolíticas entre as potências reinantes actuais, frequentemente mas nem sempre resultado de guerras, podem ter um efeito significativo nas políticas domésticas das nações mais pequenas e mais fracas do mundo”. Kagan afirma que os Estados Unidos da América é “um estado de contenção” na arena internacional e que isto está a infligir “danos colaterais”.

Em 2014, estas tendências tornaram-se manifestas. O crescimento do Estado Islâmico na Síria e no Iraque, no meio das esperanças frustradas da “Primavera Árabe” (com excepção para Túnisia) e as preocupações sobre o Afeganistão, tornaram claro que, tal como Tarek Masoud salienta, os esforços Ocidentais para impor um certo tipo de ordem e para encorajar a democracia em todo o Médio Oriente não foram bem-sucedidos. Entretanto, a flexão muscular da China nos seus mares do Este e do Sul parecia prenunciar um regresso ao uso da força na Ásia. E o mais importante de tudo isto, a anexação descarada da Crimeia pela Rússia e a invasão discreta do leste da Ucrânia demonstraram



***Apesar de ser muitas vezes complacente e lenta em mover-se, a democracia também já demonstrou uma habilidade excepcional em responder a crises***

que a ordem internacional baseada em regras e construída pelos poderes democráticos não pode ser mais tida como garantida. Além disso, se Lilia Shevtova estiver correcta na sua análise ao sistema político da Rússia, “o Kremlin irá, daqui em diante, aproximar-se ao mundo exterior de uma forma militarista, com quaisquer compromisso limitado pelo domínio da táctica e sem pretender ser duradouro”.

Se a ordem do mundo liberar está, sem dúvida, a desmoronar-se devido à pressão dos autoritários, o futuro da democracia será profundamente afectado. Num mundo dividido em esferas de influência e blocos de poder, a capacidade de um país para seguir um caminho democrático será determinada acima de tudo pela suas alianças inter-

lado da democracia.

Este cenário sombrio está longe de ser preordenado. Os autoritários têm muitas fraquezas (que irão crescer se a recente queda nos preços do petróleo permanecer), e a democracia tem muitos pontos fortes, incluindo a capacidade para se autocorriger. Apesar de ser muitas vezes complacente e lenta em mover-se, a democracia também já demonstrou uma habilidade excepcional em responder a crises. Atravessava, sem dúvida, problemas mais profundos nos anos 70 do que hoje em dia, mas recuperou-se. E pode fazê-lo novamente. Mas primeiro os seus apoiantes têm que levar a cabo uma avaliação concisa e perspicaz do seu actual declínio e invocar a determinação e a seriedade de propósito que são necessárias para o reverter. ■