

O CONCEITO DE CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: ELEGIA E RÉQUIEM¹

THE CONCEPT OF DEMOCRATIC CONSOLIDATION: ELEGY AND REQUIEM

Leonardo Martins Barbosa

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e pesquisador de pós-doutorado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

¹ A produção deste artigo recebeu o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), no âmbito do projeto 2021/04486-1. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

RESUMO

Este artigo apresenta uma revisão da literatura sobre crises da democracia no contexto mais amplo das teorias sobre consolidação democrática, que proliferaram a partir da década de 1990, principalmente na academia norte-americana, com amplo efeito sobre os estudos de democracia desde então. Boa parte das inovações conceituais aplicadas nos estudos das crises atuais surgiu no âmbito dessa literatura, especialmente à medida que arrefecia o otimismo com o século democrático. Por fim, essas mesmas crises esvaziam os principais significados do conceito de consolidação democrática, impondo o desafio de novas reflexões teóricas sobre a natureza das democracias modernas.

Palavras-chave: democracia; consolidação democrática; ciência política; crise da democracia.

ABSTRACT

This article reviews the literature on the crises of democracy in the broader context of the theories on democratic consolidation, which have proliferated since the 1990s in the American academy, with a wide effect on democracy studies since then. I show that a good part of the conceptual innovations applied in the studies of the current crises arose within the scope of this literature, especially as the optimism with the democratic century waned. Finally, I argue that these same crises deflate the main meanings of the concept of democratic consolidation, calling for further theoretical reflections on the nature of modern democracies.

Keywords: democracy; democratic consolidation; political science; crisis of democracy.

O fato de a democracia estar em crise não constitui exatamente uma novidade. Com efeito, o ponto de partida de Adam Przeworski em seu livro sobre o tema é uma dúvida sobre a natureza dos eventos recentes e se eles podem, efetivamente, ser considerados uma crise – ou uma crise diferente de tantas outras já experimentadas pelas democracias e que não significaram seu fim: “Não cedendo aos medos, uma dose de ceticismo deve ser o ponto de partida. A hipótese nula deve ser que as coisas vêm e vão e não há nada de excepcional no momento presente” (PRZEWORSKI, 2019, p. 2).²

No entanto, a julgar pelo título do livro, *Crises da democracia*, é de se imaginar que investigar os presentes desafios é ao menos digno de considerável esforço acadêmico. Com efeito, o trabalho de Przeworski é um dentre muitos outros que nos últimos anos vêm discutindo os desafios contemporâneos das democracias. Na esteira da eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt escreveram, em 2018, “Nos últimos dois anos, vimos políticos dizerem e fazerem coisas sem precedentes nos Estados Unidos, mas que reconhecemos como tendo sido os precursores de crises democráticas em outros lugares” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2019, p. 9).³ Ao refletir sobre o mesmo evento, o cientista político David Runciman escreveu: “Nada dura para sempre [...] mas até recentemente a maior parte dos cidadãos das democracias ocidentais imaginaria que o fim [da democracia] ainda estaria muito distante” (RUNCIMAN, 2018, p. 9, grifo nosso).⁴ Para Yascha Mounk, “A eleição de Donald Trump para a Casa Branca foi a manifestação mais clara de crise da democracia” (MOUNK, 2018, p. 2).⁵ Definitivamente, a ideia de que vivemos uma crise ganhou *momentum* nos últimos anos, e os riscos que esse cenário representa têm sido tratados com seriedade nos principais departamentos de ciência política do mundo, embora não exclusivamente neles.

Para além do já findo mandato de Donald Trump, no entanto, o que distingue a atual crise daquelas vividas em outros momentos? Essa pergunta não é trivial, principalmente porque desde a década de 1990 é possível encontrar importantes trabalhos em que se denunciam há algum tempo a existência de uma crise. Em exemplo pertinente da literatura sobre partidos políticos: na primeira edição da revista *Party Politics*, lançada em 1995, os cientistas políticos Richard Katz e Peter Mair (1995) apresentaram o conceito de partidos cartéis. A tese dos

² “Not yielding to fears, a dose of skepticism, must be the point of departure. The null hypothesis must be that things come and go and there is nothing exceptional about the present moment.”

³ “Over the past two years, we have watched politicians say and do things that are unprecedented in the United States—but that we recognize as having been the precursors of democratic crisis in other places.”

⁴ “Nothing lasts Forever. At some point democracy was always going to pass into the pages of history [...] But until very recently, most citizens of Western democracies would have imagined that the end was a long way off.”

⁵ “Donald Trump’s election to the White House has been the most striking manifestation of democracy’s crisis.”



autores, de que os partidos políticos estariam se distanciando da sociedade e se tornando dependentes do Estado, lançou um enorme desafio, se não um ataque frontal, às democracias modernas e seu principal mecanismo de representação política. Quinze anos depois, foi publicado postumamente um livro em que Peter Mair (2013) desenvolveu de maneira mais explícita a relação entre a crise dos partidos e a crise da democracia representativa. O título, *Ruling the void*, deixa pouca margem para dúvidas de que, para o autor, a evolução política das últimas décadas ameaçava as bases da democracia representativa.

O trabalho de Richard Katz e Peter Mair é apenas o capítulo mais recente de uma longa tradição de trabalhos em que a representação partidária é igualmente problematizada. Com efeito, a tese dos partidos cartéis baseia-se no trabalho de Otto Kirchheimer, teórico da política que, ao menos desde a década de 1950, percebe na evolução dos partidos de massa um processo de desmobilização com efeitos na representação política (KIRCHHEIMER, 1957, 1966). No prefácio de *Ruling the void*, por sua vez, a referência cara e explícita citada por Mair é Elmer Schattschneider, brilhante cientista político norte-americano cujo trabalho constitui ao mesmo tempo um elogio e uma crítica ao papel desempenhado pelos partidos na democracia: ao passo em que o conflito partidário teria sido o principal fator por trás da democratização do sistema político norte-americano (SCHATTSCHEIDER, 2004), o autor também denunciou o modo como as oligarquias partidárias regionais estariam minando a participação política e a evolução da competição democrática, conforme argumenta em *The semisovereign people* (1975).

Outra abordagem que já algum tempo apresenta de maneira convincente o argumento de que as democracias estão em crise é aquela em que se exploram as contradições entre democracia e a evolução do capitalismo. A crise de 2008 e seu posterior desdobramento na zona do euro, em particular na tragédia grega, estimularam reflexões críticas a esse respeito, das quais o trabalho de Wolfgang Streeck é ilustrativo. Dois livros do autor, *Buying time* (2014) e *How will capitalism end?* (2016), compilam a reflexão do autor sobre o tema a partir de 2008. Tanto quanto na literatura partidária, Streeck bebe em uma fonte de longa tradição na sociologia política, que data, em sua versão mais contemporânea, dos trabalhos de Claus Offe a respeito do problema da legitimidade democrática no âmbito de uma economia capitalista. Autoras como Ellen Wood (2016) e Wendy Brown (2015) também apresentam importantes análises nessa mesma linha desde muito antes da eleição de Donald Trump.

Esses exemplos são o suficiente para se fazer a seguinte e necessária pergunta: o que exatamente surge de novo, a partir 2016, quando o tema passou a dominar as universidades norte-americanas, em contraste com a recepção mais circunscrita dos trabalhos brevemente apresentados? Para Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, a resposta é clara: “passamos anos pesquisando novas formas de autoritarismos emergentes no mundo. Para nós, como e por



que as democracias morrem foi uma obsessão ocupacional [...] mas agora somos obrigados a olhar para nosso próprio país” (2019, p. 9).⁶

A resposta é ao mesmo tempo clara e enganosa. A eleição de Donald Trump é evidentemente o fato que deflagrou a nova onda de pesquisas sobre as crises da democracia. No entanto, além desse evento chave, presenciou-se também uma crise de ordem teórica, que é hoje um dos traços mais distintivos da presente crise e afetou sobremaneira o modo como a democracia é teorizada na ciência política. Este artigo demonstra como o constructo teórico que orientou os estudos da democracia e cuja forma contemporânea foi desenhada na década de 1990 baseia-se largamente na ideia de consolidação democrática. Em seguida, argumenta-se como a evolução recente dessa literatura traz problemas e contradições para essa formulação, ainda não plenamente explorados e desenvolvidos.

Poucos artigos condensam de maneira tão significativa o espírito do fim da Guerra Fria como “The end of history”, de Francis Fukuyama, publicado em 1989 na revista *The National Interest*. O diagnóstico do autor provocou, como haveria de ser com qualquer afirmação de tamanha assertividade, inúmeras críticas. A seguinte passagem traduz o cerne de sua proposição:

O século que começou cheio de autoconfiança no triunfo final da democracia liberal ocidental parece estar quase voltando ao ponto de partida: não para um “fim da ideologia” ou uma convergência entre capitalismo e socialismo, como previsto anteriormente, mas para uma vitória incontestável do liberalismo econômico e político. (FUKUYAMA, 1989, p. 3).⁷

A tese do autor parte de uma premissa idealista da história. O ponto decisivo do triunfo da democracia liberal teria sido a derrota das filosofias rivais ao liberalismo no século 20, e a posição inquestionável que assumiu, a partir daí, como referência do que seria um bom governo, ou um governo ideal. Desse modo, ainda que a democracia liberal não fosse uma realidade em muitas regiões do globo em 1989 (como ainda não o é hoje em dia), sua vitória no plano das ideias seria o aspecto determinante com base no qual a democracia se expandiria também no mundo material.

⁶ “We have spent Years researching new forms of authoritarianism emerging around the globe. For us, how and why democracies die has been an occupational obsession [...] But now we find ourselves turning to our own country.”

⁷ “The century that began full of selfconfidence in the ultimate triumph of Western liberal democracy seems at its close to be returning full circle to where it started: not to an ‘end of ideology’ or a convergence between capitalism and socialism, as earlier predicted, but to an unabashed victory of economic and political liberalism.”



O que podemos estar testemunhando não é apenas o fim da Guerra Fria, ou a passagem de determinado período da história do pós-guerra, mas o fim da história como tal: isto é, o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como a forma final de governo humano. [...] existem razões poderosas para acreditar que esse é o ideal que governará o mundo material no longo prazo. (FUKUYAMA, 1989, p. 3).⁸

Em que pese a enorme polêmica suscitada pelo artigo de Francis Fukuyama, o otimismo que lhe é particular e o sentido de democracia que defende podem ser observados na extensa literatura sobre democracias e expansão democrática que encontrou renovado vigor desde então. Nas palavras de Samuel Huntington (1991), em outra obra definidora desse período, o fim do século 20 seria caracterizado como aquele da terceira onda de democratização. Entre 1974 e 1990, cerca de 30 novas democracias haviam surgido no mundo, dando materialidade ao prognóstico de Fukuyama.

Pouco tempo antes, surgira uma literatura dedicada ao estudo de transições para a democracia, principalmente com o projeto de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead (1986). Sua proposta buscou dar centralidade à agência dos atores envolvidos nos processos de democratização. Esse trabalho foi em larga medida uma resposta ao dilema teórico que se estabelecera nas décadas anteriores, com base na constatação de Seymour Lipset (1959) de que o número de democracias era consideravelmente maior entre países desenvolvidos. A hipótese que se seguiu é a de que o desenvolvimento econômico e social favoreceria a instituição de regimes democráticos ou, inversamente, a crise e a derrocada de regimes autoritários. Em resposta a essa proposição básica da teoria da modernização, Samuel Huntington ofereceu uma leitura alternativa, no lastro do crescimento de regimes autoritários nos novos países do dito terceiro mundo. Para Huntington, a democracia não ofereceria resposta aos dilemas da modernização, não sendo, portanto, um regime de difícil vigência em países de acelerado crescimento. Sua teoria sobre desenvolvimento político foi um marco nos estudos acerca da modernização precisamente por asseverar que o desenvolvimento político constituía um processo distinto do econômico. O primeiro dizia respeito à institucionalização e criação de uma ordem pública legítima, o que não necessariamente andaria no mesmo passo do desenvolvimento social e econômico: “A existência de instituições políticas [...] capazes de dar

⁸ “What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of postwar history, but the end of history as such: that is, the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government. [...] there are powerful reasons for believing that it is the ideal that will govern the material world in the long run.”



substância aos interesses públicos distingue as sociedades politicamente desenvolvidas das subdesenvolvidas” (HUNTINGTON, 1996, p. 28).⁹

Em ambos os casos, de modos diferentes, o desenvolvimento econômico surgia como fator determinante para a democratização. O trabalho de Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter, em contraste, deu origem a uma literatura que procurou desvencilhar desenvolvimento e democracia: durante a terceira onda, era importante que a democratização fosse colocada como um problema até certo ponto autônomo em relação ao nível de desenvolvimento econômico – um caminho possível, portanto, mesmo em países periféricos mais pauperizados. Desde então, o desenvolvimento político de uma democracia seria não apenas um objeto de estudo possível, como uma realidade executável no horizonte político que se abria. Com essa alteração semântica básica, muitos temas próprios das teorias da modernização foram ressignificados e incorporados nos estudos sobre democracia.

Após uma década e meia de transição, a estabilidade surgiu como tema prioritário para os países da terceira onda. Samuel Huntington, para quem estabilidade e democracia não necessariamente caminhavam juntas, o problema se mostrou premente com o diagnóstico de que as duas primeiras ondas foram seguidas, no esquema do autor, por dois grandes reveses. Como mencionado, no entanto, a estabilidade para Huntington só poderia ser obtida por meio do desenvolvimento político. Assim, ele trouxe um tema caro às teorias da modernização e o colocou no centro dos debates sobre democracia. É precisamente essa noção de desenvolvimento que informou o conceito de consolidação democrática proposto pelo autor (HUNTINGTON, 1991) e que em pouco tempo tornou-se central nos estudos sobre as novas democracias. Nas palavras de Larry Diamond, um dos principais teóricos da consolidação democrática, “o fator mais importante e urgente na consolidação da democracia não é a sociedade civil, mas a institucionalização política” (DIAMOND, 1994, p. 15).¹⁰ A proximidade entre esse argumento e a tese de Huntington é clara.

Na década de 1990, o conceito de consolidação democrática foi amplamente mobilizado na literatura sobre democracias, em particular (embora não exclusivamente) na revista *Journal of Democracy* (DIAMOND, 1994, 1999; LINZ; STEPAN, 1996a, 1996b; MAINWARING; O'DONNELL; VALENZUELA, 1992; O'DONNELL, 1996; SCHEDLER, 1998). À medida que a discussão avançou, mais temas foram incorporados e considerados como pertinentes à reflexão sobre consolidação democrática: sistemas partidários, fortalecimento da sociedade

⁹ “The existence of political institutions [...] capable of giving substance to public interests distinguishes politically developed societies from undeveloped ones.”

¹⁰ “[...] the single most important and urgent factor in the consolidation of democracy is not civil society but political institutionalization.”



civil, níveis de educação, e assim por diante. O significado central do conceito, no entanto, dizia respeito fundamentalmente à sobrevivência do regime democrático, conforme o diagnóstico de Andreas Schedler, em importante artigo sobre a profusão de novos significados atribuídos ao conceito:

Devemos restaurar seu significado clássico [do conceito], qual seja, o de proteger os níveis alcançados de governo democrático contra a regressão autoritária. Isso significa [...] evitar o colapso democrático e evitar a erosão democrática. O termo “consolidação democrática” deve referir-se, assim, às expectativas de continuidade do regime – e nada mais. Consequentemente, o conceito de uma “democracia consolidada” deve descrever um regime democrático que os observadores relevantes esperam que dure no futuro – e nada mais. (SCHEDLER, 1998, p. 103, grifo nosso).¹¹

Em outras palavras, o conceito de consolidação democrática assume como premissa a possibilidade que em determinado momento o processo de democratização se tornaria irreversível, ou “o único jogo disponível”, nas palavras de Juan Linz e Alfred Stepan (1996b).¹² O que, entretanto, poderia inspirar tamanho otimismo sobre a evolução política dos regimes democráticos? Haveria, de fato, um processo de institucionalização que, no médio e longo prazo, evitaria rupturas autoritárias? A resposta afirmativa a essa pergunta era uma (se não a principal) das pedras de toque das teorias da modernização. A ideia de desenvolvimento político surgiu principalmente com a constatação de que havia no mundo democracias estáveis, em que o risco de ruptura autoritária parecia praticamente nulo.

Reavaliar e testar essa proposição teórica foi o objetivo de Adam Przeworski e Fernando Limongi, no muito citado artigo “Modernization: theories and facts” (1997). Nele, os autores desdobram a hipótese de Seymour Lipset em duas proposições, mutuamente excludentes, a fim de testá-las: a modernização levaria à democratização, sendo, portanto, um fator endógeno ao processo; ou ela apenas criaria condições mais favoráveis à sua consolidação, sendo, portanto, uma variável exógena? A conclusão dos autores é que a modernização não é um fator endógeno e, portanto, não necessariamente conduz à democracia. Por conseguinte, desenvolvimento político e desenvolvimento econômico seriam processos autônomos entre si, sendo o primeiro possível mesmo em países empobrecidos. No entanto, concluíram os autores, em determinado patamar de renda, a ruptura democrática parecia ser praticamente

¹¹ “We should restore its classical meaning, which is securing achieved levels of democratic rule against authoritarian regression. That means [...] avoiding democratic breakdown and avoiding democratic erosion. The term “democratic consolidation” should refer to expectations of regime continuity—and to nothing else. Accordingly, the concept of a “consolidated democracy” should describe a democratic regime that relevant observers expect to last well into the future — and nothing else.”

¹² “The only game in town.”

impossível. Se havia uma tendência à expansão das democracias, isso se devia primordialmente ao fato de que, em determinado estágio de desenvolvimento, as democracias pareciam, efetivamente, se consolidar.

Ao fim da década de 1990, a literatura especializada mapeava um cenário surpreendentemente favorável ao prognóstico de Francis Fukuyama: a vitória ideológica do liberalismo parecia estar levando à expansão da democracia. Ainda mais importante, as teorias sobre consolidação democrática indicavam que essa expansão era possível e estaria ao alcance das mãos.

De modo condizente com a ciência política moderna do pós-guerra, o conceito de democracia empregado pelos autores analisados até aqui – desde aqueles das teorias da modernização, até os da consolidação democrática – é o procedimental, seguindo a famosa proposição de Joseph Schumpeter, para quem a democracia é, antes de tudo, um método de escolha dos governos, mediante competição eleitoral (SCHUMPETER, 1942). A essa decisão, somou-se outra, de natureza metodológica, e que também se tornou predominante nos estudos iniciais sobre consolidação democrática: o uso de uma variável dicotômica. Ou seja, na classificação e análise da evolução da democracia no mundo, ou bem os regimes eram classificados como democráticos, ou como autoritários (HUNTINGTON, 1991). Os critérios empregados para essa decisão, como era de se esperar, eram em larga medida inspirados na teoria da poliarquia, de Robert Dahl, para quem uma democracia se dividia em duas dimensões fundamentais, a contestação eleitoral e a participação política (DAHL, 1971). Destaca-se o fato de que a democracia não aparece aqui como uma variável contínua. Em determinado momento, ambas as escolhas criaram problemas analíticos que tiveram de ser enfrentados.

De maneira mais clara e imediata, a abordagem dicotômica mostra-se inapropriada para a ideia de desenvolvimento político, o qual, como visto antes, é subjacente ao conceito de consolidação democrática. A dicotomia, afinal, não deixa espaço para categorias intermediárias em que deveriam se inscrever democracias ainda em processo de amadurecimento. A solução proposta por Samuel Huntington foi a criação da categoria de semidemocracias, em que se inscreveriam regimes que ainda não cumpriam todos os critérios necessários para serem classificados como poliarquias. Durante a década de 1990, a zona cinzenta entre autocracia e democracia tornou-se o objeto primordial de análise na literatura sobre consolidação democrática. Ao fim desse período, já havia algum consenso sobre a escala de desenvolvimento político que se iniciava na autocracia, passava pela democracia eleitoral e pela democracia liberal até se chegar às democracias avançadas (COLLIER; LEVITSKY, 1997; SCHEDLER, 1998). Um país que vivesse um

processo ideal de consolidação democrática, portanto, passaria sequencialmente do primeiro ao último estágio.

A etapa crítica para as novas democracias, no entanto, seria aquela localizada entre a democracia eleitoral e a liberal. Enquanto esta já cumpriria os principais requisitos de uma poliarquia moderna, aquela ainda pecaria na garantia de direitos civis e políticos, comprometendo não apenas a lisura do processo eleitoral, como a própria sobrevivência do regime democrático. O risco a que estavam sujeitas as democracias recentes era o de erosão de suas instituições em direção a uma democracia meramente eleitoral. Com efeito, aqui observam-se as primeiras fissuras na ideia de desenvolvimento político, em sua versão democratizada da década de 1990. Para Andreas Schedler (1998, p. 99), por exemplo:

Com a notável (e discutível) exceção dos três países do Cone Sul, as democracias contemporâneas da América Latina não seguiram a sequência histórica de desenvolvimento político da Europa Ocidental: primeiro, a construção do Estado; segundo, a domesticação legal do estado; e terceiro, a domesticação democrática do estado. Em vez disso, como acontece com muitas democracias de "terceira onda" em outras regiões, a sequência foi o inverso.¹³

O cenário dos países da terceira onda era, portanto, de baixa institucionalização política, diante do qual a erosão democrática era tão possível quanto sua consolidação. As novas democracias estariam flutuando pendularmente entre uma democracia eleitoral e uma democracia liberal, sem chegar à consolidação definitiva. Conceitos como os de erosão democrática, democracias eleitorais e tantos outros correlatos, largamente usados na análise de crises atuais, são fruto da reflexão teórica sobre as ditas semidemocracias, a partir do momento que, ao fim dos anos de 1990, começa-se a arrefecer a maré de otimismo dos anos anteriores.

As democracias eleitorais, que Andreas Schedler considerara uma versão subdesenvolvida da democracia liberal, atraíram considerável atenção. Particularmente marcante nessa guinada foi o artigo "The rise of illiberal democracy", publicado na revista *Foreign Affairs*, em que Fareed Zakaria lança um olhar cético sobre o fato de nos novos regimes faltarem as liberdades civis básicas associadas ao que ele acredita ser a verdadeira tradição ocidental, o constitucionalismo, o qual se refere "à tradição, profunda na história ocidental, que busca proteger a autonomia e

¹³ "With the notable (and debatable) exception of the three Southern Cone countries, Latin America's contemporary democracies have not followed Western Europe's historical sequence of political development: first, state building; second, legal domestication of the state; and third, democratic domestication of the state. Instead, as with many 'third wave' democracies in other regions, the sequence has been the reverse."

dignidade de um indivíduo contra a coerção” (ZAKARIA, 1997, p. 26).¹⁴ Na proposição de Zakaria, portanto, a democracia eleitoral seria em muitos aspectos não apenas uma versão subdesenvolvida da democracia liberal, mas também um regime mais autoritário do que se poderia supor. Para o autor, “[...] as duas vertentes da democracia liberal, entrelaçadas no tecido político ocidental, estão se desintegrando no resto do mundo. A democracia está florescendo; o liberalismo constitucional, não” (ZAKARIA, 1997, p. 23).¹⁵

Poucos anos depois, Steven Levitsky e Lucan Way publicaram o artigo “Elections without democracy: the rise of competitive authoritarianism” (2002), que posteriormente daria origem a seu livro sobre regimes híbridos (2010). O argumento dos autores segue um tom cético sobre o processo de consolidação democrática. Para eles, considerar a zona cinzenta entre autocracias e democracias como modalidades de democracia era um equívoco: “É essencial, no entanto, distinguir regimes nos quais as instituições democráticas oferecem um canal importante por meio do qual a oposição pode chegar ao poder, daqueles regimes nos quais as regras democráticas servem simplesmente para legitimar uma liderança autocrática existente” (LEVITSKY; WAY, 2002, p. 54).¹⁶ Muitas vezes, ainda segundo os autores, esses regimes seriam “melhor descritos como formas (diminutas) de autoritarismo” (p. 52).¹⁷

Essas inovações conceituais são reveladoras dos problemas enfrentados pelo conceito de consolidação democrática. A onda de democratização do início da década de 1990 se tornara uma recessão (DIAMOND, 2015) ou mesmo uma onda de autocratização (LÜHRMANN; LINDBERG, 2019). Do ponto de vista analítico, as inovações conceituais buscaram lidar com os limites impostos pelas opções metodológicas adotadas na literatura aqui examinada, a ver, a variável dicotômica e o conceito de democracia procedimental. Principalmente, essa evolução teórica minou as bases do próprio conceito de consolidação democrática, e das ideias-chave que o compõem: estabilidade e desenvolvimento político. A publicação, em 2002, do influente artigo de Thomas Carothers, “The end of the transition paradigm”, marca em definitivo uma importante virada nesses estudos. Dando sequência a outras formulações mais céticas que antecederam a sua (O’DONNELL, 1996), Carothers critica a pretensão sequencial e teleológica que caracterizara a literatura sobre democracias até então,

¹⁴ “It refers to the tradition, deep in Western history, that seeks to protect an individual’s autonomy and dignity against coercion.”

¹⁵ “[...] the two strands of liberal democracy, interwoven in the Western political fabric, are coming apart in the rest of the world. Democracy is flourishing; constitutional liberalism is not.”

¹⁶ “It is essential, however, to distinguish regimes in which democratic institutions offer an important channel through which the opposition may seek power from those regimes in which democratic rules simply serve as to legitimate an existing autocratic leadership.”

¹⁷ “[...] better described as a (diminished) form of authoritarianism.”



chamando a atenção para o fato de que nada indicaria um desenvolvimento necessário das semidemocracias em direção a ditaduras ou democracias plenas.

[...] o que muitas vezes é pensado como um meio-termo incômodo e precário entre a democracia plena e a ditadura total é, na verdade, a condição política mais comum hoje em países em desenvolvimento e no mundo pós-comunista. Não é uma categoria excepcional a ser definida apenas em termos de não ser uma coisa ou outra; é um estado de normalidade para muitas sociedades, para melhor ou para pior. (CAROTHERS, 2002, p. 18).¹⁸

Crítica semelhante é encontrada em outros artigos já mencionados, como na seguinte passagem do artigo de Steven Levitsky e Lucan Way (2002, p. 61):

As raízes desta proliferação recente residem nas dificuldades associadas com a consolidação de regimes democráticos e autoritários no período imediato pós-Guerra Fria. Apesar do avanço global da democracia na década de 1990 (e do otimismo democrático que inspirou entre os estudiosos), em grande parte do mundo os regimes democráticos permaneceram difíceis de estabelecer ou manter.¹⁹

Ou na versão mais explicitamente demofóbica de Fareed Zakaria (1997, p. 28):

O liberalismo constitucional levou à democracia, mas a democracia não parece trazer o liberalismo constitucional. Em contraste com os caminhos do Ocidente e do Leste Asiático, durante as últimas duas décadas na América Latina, África e partes da Ásia, ditaduras em países com pouca tradição de liberalismo constitucional deram lugar à democracia. Os resultados não são encorajadores.²⁰

Com os problemas enfrentados pelas novas democracias, portanto, o ceticismo não apenas contaminou a literatura sobre consolidação democrática, como minou sua proposta de desenvolvimento político. O que permaneceu foi o sonho, mais difícil e distante, de institucionalização dos novos regimes.

¹⁸ “[...] what is often thought of as an uneasy, precarious middle ground between full-fledged democracy and outright dictatorship is actually the most common political condition today of countries in the developing world and the postcommunist world. It is not an exceptional category to be defined only in terms of its not being one thing or the other; it is a state of normality for many societies, for better or worse.”

¹⁹ “The roots of this recent proliferation lie in the difficulties associated with consolidating both democratic and authoritarian regimes in the immediate post-Cold War period. Notwithstanding the global advance of democracy in the 1990s (and the democratic optimism that it inspired among scholars), in much of the world democratic regimes remained difficult to establish or sustain.”

²⁰ “Constitutional liberalism has led to democracy, but democracy does not seem to bring constitutional liberalism. In contrast to the Western and East Asian paths, during the last two decades in Latin America, Africa, and parts of Asia, dictatorships with little background in constitutional liberalism have given way to democracy. The results are not encouraging.”



Conceitos hoje amplamente aplicados na análise das crises das democracias nos Estados Unidos e em países da União Europeia foram em sua maioria tomados da literatura que nas últimas décadas se debruçou sobre as semidemocracias. Assim, por exemplo, Yascha Mounk (2018) se vale da ideia de democracias iliberais e governos constitucionais para argumentar que os últimos anos testemunharam um descasamento entre liberalismo e democracia. A ideia mais mobilizada, no entanto, é aquela de desconsolidação ou erosão. O risco de golpes militares, nesse sentido, é menor do que uma lenta marcha das democracias liberais para as democracias eleitorais, ou para um autoritarismo competitivo.

Nesse sentido, a sequência anteriormente pensada como passos para a consolidação, indo do autoritarismo às democracias avançadas, agora é aplicada para se pensar o caminho inverso. Esse risco, para Nancy Bermeo, particulariza as atuais crises em relação às experimentadas no passado:

Um olhar histórico atento sobre as variedades de retrocesso [*backsliding*] revela que os clássicos golpes de estado em aberto dos anos da Guerra Fria são agora superados em número pelo que chamo de golpes promissórios; que os dramáticos golpes executivos do passado estão sendo substituídos por um processo que chamo de engrandecimento executivo; e, finalmente, que a flagrante fraude eleitoral no dia da eleição que caracterizou as eleições em muitas democracias em desenvolvimento no passado está sendo substituída por assédio e manipulação estratégica de longo prazo. (BERMEO, 2016, p. 6, grifo nosso).²¹

Em outro artigo muito citado, Ozan Varol argumenta que a erosão democrática atualmente decorre de um autoritarismo silencioso, que se vale de leis democráticas para transformar a natureza do regime. Teria havido, nas últimas décadas, uma mutação das práticas autoritárias:

A repressão internacional pós-Guerra Fria contra práticas transparentemente autoritárias forneceu incentivos significativos para evitá-las. Assim como um vírus que sofre mutação para se adaptar a novos antídotos, autoritários ou

²¹ “A close historical look at the varieties of backsliding reveals that the classic open-ended coups d’état of the Cold War years are now outnumbered by what I call promissory coups; that the dramatic executive coups of the past are being replaced by a process that I call executive aggrandizement; and finally, that the blatant election-day vote fraud that characterized elections in many developing democracies in the past is being replaced by longer-term strategic harassment and manipulation.”

pretensos autoritários aprenderam a jogar pelas mesmas regras que existem em governos democráticos. (VAROL, 2015, p. 1.677).²²

Dentre as práticas listadas pelo autor, incluem-se, por exemplo, leis eleitorais, tipificação de crimes não políticos, novas instituições de vigilância, uso excessivo de processos legais, todas práticas que, nas palavras de Ozan Varol, podem ser aplicadas mesmo em “regimes com credenciais democráticas favoráveis, inclusive os Estados Unidos” (VAROL, 2015, p. 1.680).²³

Eis o elemento teórico definidor das atuais crises das democracias: elas ocorrem não apenas nas ditas semidemocracias, mas podem ser encontradas também, se não principalmente, nas chamadas democracias avançadas. Embora o conceito de consolidação democrática, pelas razões expostas, já estivesse em crise no início dos anos 2000, o diagnóstico que Seymour Lipset fizera algumas décadas e que fora confirmado por Adam Przeworski e Fernando Limongi seria intocável: as democracias permaneciam como um referencial importante, provando que democracias poderiam se consolidar e se institucionalizar. Admitir o risco de erosão em democracias avançadas, portanto, lança um desafio inédito ao conceito de consolidação democrática.

Afinal, para retomar a definição de Andreas Schedler, uma democracia que não tem a perspectiva de se manter no futuro previsível não está, afinal, consolidada. O problema que temos de admitir quando o risco de erosão ocorre em países como os Estados Unidos é, precisamente, o de que nenhuma democracia é consolidada o suficiente para evitar esse tipo de retrocesso, mesmo no curto prazo.

No início da década de 1990, Immanuel Wallerstein publicou o artigo “The concept of national development, 1989-1917: elegy and requiem” (1992). Nele, o autor defende a tese de que o conceito de nacional-desenvolvimentismo e seus dois sentidos primordiais, o de autodeterminação dos povos e o de progresso material das nações, foram fruto das duas ideologias que moldaram a geopolítica do século 20, o wilsonianismo e o leninismo. Com a queda do Muro de Berlim, o conceito e as esperanças nele contidos estariam destinados ao ostracismo, ou, no mínimo, a uma fatal perda de vigor. O referido conceito representou,

²² “The post-Cold War international crackdown on transparently authoritarian practices provided significant incentives to avoid them. Much like a virus that mutates to adapt to new antidotes, authoritarians or would-be authoritarians learned to play by the same rules that exist in democratic governments.”

²³ “[...] regimes with favorable democratic credentials, including the United States.”



assim, “uma gloriosa, porém histórica panóplia de ideias, esperanças e energia humana. Não será fácil substituir” (WALLERSTEIN, 1995, p. 122).²⁴

As atuais crises não são apenas das democracias, mas também das teorias democráticas que nas últimas décadas orientaram seu estudo. Talvez, também por isso, elas desafiam e atraem tanto a atenção de autores que em outros momentos mostraram-se descrentes com indícios de crise. Isso não é afirmar que as inovações conceituais pensadas no bojo dessa literatura não são úteis atualmente. Pelo contrário, seu interesse permanece nas crises precisamente porque se distanciaram gradualmente do sentido original de consolidação democrática.

As ideias aqui apresentadas também permanecem como objeto de interesse para a investigação. A longa estabilidade das democracias em países como Estados Unidos, Reino Unido ou a Alemanha do pós-guerra deve ser problematizada e repensada a luz de outros conceitos que não o da consolidação. Assim, é possível entender a metáfora de David Runciman, para quem as democracias estão envelhecendo. Ainda nesse sentido, existem trabalhos que se valem de maneira interessante e promissora da ideia de desenvolvimento político, a exemplo da investigação de Sheri Berman (2019) ou mesmo do artigo já apresentado de Nancy Bermeo (2016).

Para todos os efeitos, contudo, o século democrático parece ter chegado ao fim, nas palavras Yascha Mounk e Roberto Stefan Foa (MOUNK; FOA, 2018). Isso não é dizer que as democracias deixarão de existir, mas sim que a atual crise atinge de modo decisivo o arcabouço teórico com o qual a ciência política interpretou o mundo democrático nos últimos 30 anos, informada pelo liberalismo triunfante. Uma nova visão sobre as dinâmicas de estabilidade e instabilidade democráticas, nesse sentido, é tarefa premente para renovar a reflexão teórica sobre as democracias e seu lugar no mundo moderno.

Assim, o século democrático se encerra precisamente no sentido proposto por Francis Fukuyama: como um momento de triunfo da democracia liberal no plano idealista. Não por outra razão, talvez seja possível se identificar hoje, na esteira das crises da democracia, com a mesma nostalgia expressada pelo autor em 1989:

Posso sentir em mim mesmo, e ver nos outros ao meu redor, uma nostalgia poderosa pelo tempo em que existia história. Essa nostalgia, na verdade, continuará a alimentar a competição e o conflito por algum tempo, mesmo no mundo pós-histórico. Embora reconheça sua inevitabilidade, tenho os sentimentos mais ambivalentes pela civilização que foi criada na Europa

²⁴ “[...] a glorious but historically passing panoply of ideas, hopes and human energy. It will not be easy to replace.”

desde 1945, com suas ramificações no Atlântico Norte e na Ásia. Talvez essa mesma perspectiva de séculos de tédio no final da história sirva para fazer a história recomeçar. (FUKUYAMA, 1989, p. 16-17).²⁵

Referências

- BERMAN, S. *Democracy and dictatorship in Europe: from the ancien régime to the present day*. New York: Oxford University Press, 2019.
- BERMEO, N. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 1, 2016.
- BROWN, W. *Undoing the demos: neoliberalism stealth revolution*. [s.l.]: The MIT Press, 2015.
- CAROTHERS, T. The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 1, p. 5-21, 2002.
- COLLIER, D.; LEVITSKY, S. Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research. *World Politics*, v. 49, n. 3, p. 430-451, 2 out. 1997.
- DAHL, R. *Polyarchy*. New Haven; London: Yale University Press, 1971.
- DIAMOND, L. Rethinking civil society: toward democratic consolidation. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 3, p. 4-17, 1994.
- DIAMOND, L. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.
- DIAMOND, L. Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 141-155, 2015.
- FUKUYAMA, F. The end of history. *The National Interest*, n. 16, p. 3-18, 1989.
- HUNTINGTON, S. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- HUNTINGTON, S. *Political order in changing societies*. New Haven; London: Yale University Press, 1996.
- KATZ, R.; MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, v. 1, n. 1, 1995.

²⁵ “I can feel in myself, and see in others around me, a powerful nostalgia for the time when history existed. Such nostalgia, in fact, will continue to fuel competition and conflict even in the posthistorical world for some time to come. Even though I recognize its inevitability, I have the most ambivalent feelings for the civilization that has been created in Europe since 1945, with its north Atlantic and Asian offshoots. Perhaps this very prospect of centuries of boredom at the end of history will serve to get history started once again.”



- KIRCHHEIMER, O. The waning of opposition in parliamentary regimes. *Social Research*, v. 24, n. 2, p. 127-156, 1957.
- KIRCHHEIMER, O. The transformation of west european party systems. In: LAPALOMBARA, J.; WEINER, M. (Eds.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- LEVITSKY, S.; WAY, L. Elections without democracy: the rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 2, p. 51-65, 2002.
- LEVITSKY, S.; WAY, L. *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the cold war*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *How democracies die*. New York: Broadway Books, 2019.
- LINZ, J.; STEPAN, A. (Eds.). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore; London: Johns Hopkins University Press, 1996a.
- LINZ, J.; STEPAN, A. Toward consolidated democracies. *Journal of Democracy*, v. 7, n. 2, p. 14-33, 1996b.
- LIPSET, S. M. *Political man: the social bases of politics*. New York: Doubleday & Company, 1959.
- LÜHRMANN, A.; LINDBERG, S. I. A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, v. 26, n. 7, p. 1095-1113, 3 out. 2019.
- MAINWARING, S.; O'DONNELL, G.; VALENZUELA, S. (Eds.). *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.
- MAIR, P. *Ruling the void: the hollowing of western democracy*. New York; London: Verso, 2013.
- MOUNK, Y. *The people vs democracy: why our freedom is in danger and how to save it*. Cambridge; London: Harvard University Press, 2018.
- MOUNK, Y.; FOA, R. S. The end of the democratic century. *Foreign Affairs*, v. 97, n. 3, p. 29-36, 2018.
- O'DONNELL, G. Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*, v. 7, n. 2, 1996.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (Eds.). *Transitions from authoritarian rule. Comparative perspectives*. Baltimore; London: Johns Hopkins University Press, 1986.
- PRZEWORSKI, A. *Crises of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Modernization: theories and facts. *World Politics*, v. 49, n. 2, p. 155-183, 1997.
- RUNCIMAN, D. *How democracy ends*. New York: Basic Books, 2018.

- SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Boston; Wadsworth: Cengage Learning, 1975.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. *Party government*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2004.
- SCHEDLER, A. What is democratic consolidation? *Journal of Democracy*, v. 9, n. 2, p. 91-107, 1998.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harber & Brothers, 1942.
- STREECK, W. *Buying time: the delayed crisis of democratic capitalism*. London; New York: Verso, 2014.
- STREECK, W. *How will capitalism end? Essays on a failing system*. London; New York: Verso, 2016.
- VAROL, O. Stealth authoritarianism. *Iowa Law Review*, n. 100, 2015.
- WALLERSTEIN, I. The concept of national development, 1917-1989: elegy and requiem. *American Behavioral Scientist*, v. 35, n. 4-5, p. 517-529, 1992.
- WALLERSTEIN, I. The concept of national development, 1917-1989: elegy and requiem. In: *After Liberalism*. New York: The New Press, 1995.
- WOOD, E. M. *Democracy against capitalism*. London: Verso, 2016.
- ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, v. 76, n. 6, 1997.