

Uma perspectiva crítica sobre a capacidade dos Estados Latino-americanos

Fábio Hoffman Maciel Silva¹

Resumo: O objetivo deste trabalho é apontar os alcances e limites explicativos do conceito de capacidade de Estado aplicado a realidade latino-americana. Como subsídio empírico à reflexão teórica, lançamos uso de dados longitudinais do Projeto Variedades de Democracia (V-Dem) e do Latinobarômetro. Resultados indicam que devemos evitar rótulos como “atrasados” ou “Estados patrimoniais”, e sim compreender as especificidades da região, como a cultura política, a própria gênese destes Estados e o modo como se incorporaram ao conflito geopolítico mundial no capitalismo avançado.

Palavras-chave: Capacidade de Estado; América Latina; Democracia; Cultura Política.

A critical perspective on the capacity of Latin American States

Abstract: The objective of this work is to point out the scope and explanatory limits of the concept of State capacity applied to Latin American reality. As an empirical subsidy to theoretical reflection, we have used longitudinal data from the Variety of Democracy Project (V-Dem) and the Latinobarómetro. Results indicate that we should avoid labels like “backward” or “patrimonial states”, but rather understand the specificities of the region, such as political culture, the very genesis of these states and the way in which they joined the world geopolitical conflict in advanced capitalism.

Keywords: State Capacity; Latin America; Democracy; Political Culture.

Introdução

O conceito de capacidade de Estado ganhou espaço nos últimos anos como variável explicativa para o insucesso da institucionalização da democracia em muitos países da América Latina após o fenômeno que Huntington (1994) denominou como terceira onda [democrática]. Para autores como Carothers (2002), muitas das democracias do Leste Asiático e da América Latina ficaram estacionadas em uma “zona cinzenta”, onde não conseguiram avançar para uma efetiva institucionalização do Estado de direito, mecanismos de checagens e contra-balanços (*checks and balances*) entre os poderes estabelecidos, isonomia na aplicação da lei (enforcement of law) e burocracias modernas capazes de atender a demanda por serviços públicos de qualidade.

Recentemente, todavia, esta variável explicativa vem sendo eclipsada por um movimento mais amplo de crise da democracia ocorrendo, tanto em regimes consolidados, quanto em países com democracias jovens. Problemas recorrentes como ondas massivas de imigração, terrorismo, a volta do

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), tem especialização em Marketing, Direito Eleitoral e Partidário pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER), e é bacharel em Ciência Política pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA).

nacionalismo extremado, e a ascensão de movimentos xenófobos não deixam de revelar incapacidade das democracias de resolverem tais problemas. Isso não seria, portanto, uma crescente incapacidade de Estado? Se considerarmos que, sim, devemos fazer uma avaliação crítica sobre a forma como o conceito é utilizado para taxar os regimes latino-americanos como “atrasados”.

É claro que a relação feita acima é complexa, mas ela é necessária para fazermos pensar os alcances e limites explicativos desse conceito para a América Latina. Numa perspectiva comparativa, Estados latino-americanos possuem formação recente quando comparados com Estados Europeus, mas igualdade temporal quando comparado com América do Norte. Neste ponto, a cultura política vem a contribuir para lançar luz sobre um tema tão complexo, quanto incompreendido pela agenda institucionalista. Países e regiões possuem especificidades culturais distintas, e estas devem ser levadas em consideração na análise dos fenômenos sociais e políticos.

O objetivo deste trabalho é contribuir para uma melhor compreensão deste debate — ainda muito normativo — de que Estados Europeus ou do Norte possuem uma democracia mais bem institucionalizada, entre outras razões, por possuírem uma maior capacidade de Estado. Sem tencionar a questão sócio-histórica de formação tanto do Estado e da sociedade, sem levar em conta a evolução da tradição e das especificidades culturais, e sem levar conta às demandas por transformações institucionais, dificilmente chegaremos a resultados que não sejam normativos, deixando de lado a característica central de uma pesquisa científica: a objetivação do objeto.

O artigo está estruturado da seguinte maneira: além desta breve introdução, apresentamos o conceito de capacidade de Estado e como ele será operacionalizado neste texto; em seguida descrevemos resumidamente alguns aspectos da institucionalização democrática na América Latina; na sequência, discorreremos sobre a capacidade dos Estados latino-americanos apresentado como base empírica dados do Variedades de Democracia (V-Dem) no período 1974 – 2018 e do Latinobarômetro (2015); fazemos uma breve discussão sobre o conceito e os dados apresentados; e por fim, a conclusão traz os desafios por nós enfrentados, os resultados preliminares e os desdobramentos necessários para uma maior compreensão do tema aqui apresentado.

O conceito de capacidade de Estado

Capacidade de Estado é um conceito que vem ganhando espaço como variável explicativa, tanto na agenda institucional, quanto na cultura política. Baseado em duas dimensões, onde a primeira é originária da concepção weberiana a partir de um Estado com o monopólio legítimo da força física, ou seja, capacidade suficiente de manter o império da lei e mecanismos desenvolvidos de *accountability*, enquanto que a segunda se estende a um Estado com capacidade de entregar bons serviços para sua população.

Para entender melhor as raízes deste conceito é preciso compreender a obra de Tilly (1996), um estudo sobre a concentração da coerção e a acumulação de riqueza em torno dos Estados Europeus. Alguns Estados europeus, de acordo com o autor, foram capazes de acumular recursos como a coerção, que hoje pode ser traduzida como Estado de direito e a garantia do monopólio legítimo da força física, e o capital, uma vez que estes Estados foram capazes de organizar a arrecadação e acumular riqueza suficiente para formar uma burocracia, organizar a sociedade através do recenseamento e poder provê-la com serviços públicos (TILLY, 2013).

Além da coerção e acumulação do capital, Bourdieu (2014) chamou a atenção para a dimensão simbólica de formação destes Estados. Para ele os Estados, além de monopolizar a violência física, também

devem ser capazes de promover a violência simbólica, uma vez que ela é a própria condição para a manutenção da violência física. De acordo com Bourdieu nada disso é tão antigo assim,

não é tão antigo o mundo em que esse tempo público é constituído, instituído, garantido simultaneamente por estruturas objetivas – calendários, os relógios –, mas também por estruturas mentais, por pessoas que querem ter um relógio e têm o hábito de consultá-lo, marcam compromissos e chegam na hora. Essa espécie de compatibilidade do tempo, que supõe tanto o tempo público como uma relação pública com o tempo, é uma invenção mais ou menos recente, que tem a ver com a construção de estruturas estatais (BOURDIEU, 2014, p. 37).

A capacidade de Estado reside tanto nas estruturas objetivas que compõe a burocracia, sua arquitetura e seu desempenho, como também na estruturação subjetiva que compõe e forma a ordem pública, ou seja, na tradição, no respeito e observância a regras e normas presentes tanto nas leis escritas, mas principalmente nas convenções sociais. O exemplo de Luís XIV, rei da França no período absolutista ajuda na compreensão: seu reinado alterou violentamente regras de etiqueta para a nobreza, títulos, calendários além de concentrar imenso poder simbólico na figura do Rei, contribuindo para a crença da sua máxima “L’État c’est moi”² (BOURDIEU, 1996, 2014).

A separação da capacidade de Estado em duas dimensões vem de Norris (2012), onde destacou a relação desta com a qualidade de uma democracia. A primeira é o Estado como detentor do monopólio legítimo da violência física [e simbólica] e sua competência para manter a segurança e Estado de direito (rule of law), garantindo o império da lei (enforcement of law); a segunda diz respeito ao corpo burocrático e sua capacidade para entregar bons serviços, a partir de características como meritocracia, plano de carreira avançado, certa independência das pressões que a conjuntura política possa fomentar e autonomia para promover estudos e implementar políticas públicas.

Segundo Tilly (2013), nenhuma democracia pode funcionar se o Estado não possuir a capacidade de programar, implementar e supervisionar as decisões realizadas através dos processos políticos públicos. Uma democracia com uma baixa capacidade, por exemplo, pode até tomar boas decisões, mas elas não conseguem ser traduzidas e implementadas em políticas públicas de forma efetiva.

A baixa capacidade de Estado, argumenta Fukuyama (2013, 2015), decorre principalmente da incapacidade de institucionalização do Estado em democracias estabelecidas na terceira onda. Estes jovens regimes não têm conseguido atender as crescentes aspirações e demandas populares por políticas públicas e por *accountability*³ democrática. Todavia, no caso da América Latina, análises como a Fukuyama (op. cit.), Carothers (2002.) e Tilly (op. cit.) devem estar associadas à questão cultural, em razão da gênese de Estados formados a partir da Metrópole, com exploração extensiva de grandes lavouras subsidiadas com o uso intensivo da mão de obra escravocrata e a presença de uma religião católica, altamente centralizadora e hierárquica.

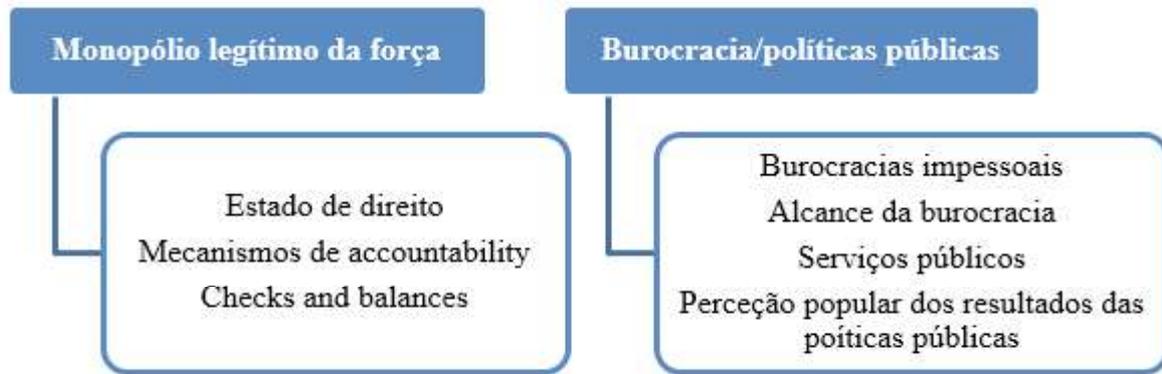
A cultura política formada na região latino-americana, em razão de da natureza de formação dos Estados e da sociedade, gerou traços de personalismo, clientelismo e patrimonialismo que contribuem para uma baixa capacidade de Estado e fraca institucionalização da democracia. Para Castro (2014) e

2 “O Estado sou eu”. A violência simbólica, ou seja, a alteração radical nas regras de etiqueta e mudança comportamental promovida por Luís XIV pode ter origem na sua formação. Em Breviário dos políticos (MAZZARINO, 1997), o Cardeal Giulio Mazzarino, tutor de Luís em sua juventude, deixou um manual completo de comportamento para o Rei e a Corte. Os ensinamentos, como a história mostra, foram aplicados de forma aprimorada pelo denominado Rei Sol.

3 O conceito de *accountability* usado neste trabalho é o delimitado por Schedler (2017) que, segundo o autor, possui três características principais: informação, justificação e punição/compensação. Primeiramente deve se receber a informação sobre o ato ou ação política, a partir disso é gerada uma reflexão sobre essa informação, finalizando com uma compensação de apoio ou punição com o não apoio.

Baquero (2008), esta é a realidade de uma cultura política fragmentária e híbrida, na medida em que uma vez associada às tentativas de modernização econômica, política e social, permutou avanços nas dimensões formais procedimentais da democracia, sem que, no entanto, eliminassem os traços de anomia social, baixo capital social e fraco empoderamento individual e social. É o que Baquero denomina de democracia inercial (2013).

Figura 1. Dimensões da capacidade de Estado



Fonte: elaborada pelo autor.

A figura 1 detalha as dimensões objetivas e subjetivas da capacidade de Estado entendidas por este texto. Como descrito anteriormente, tal composição envolve a presença de um Estado de direito (rule of law), a capacidade efetiva de aplicação de leis (enforcement of law), mecanismos de *accountability* vertical, horizontal e social, mecanismos de *checks and balances*, regras para o acesso e a promoção de uma burocracia impessoal que estenda serviços de qualidade para sua população e, mais ainda, que estes cidadãos reconheçam os resultados alcançados por esta burocracia estatal.

A institucionalização do modelo liberal de democracia pelos países latino- americanos

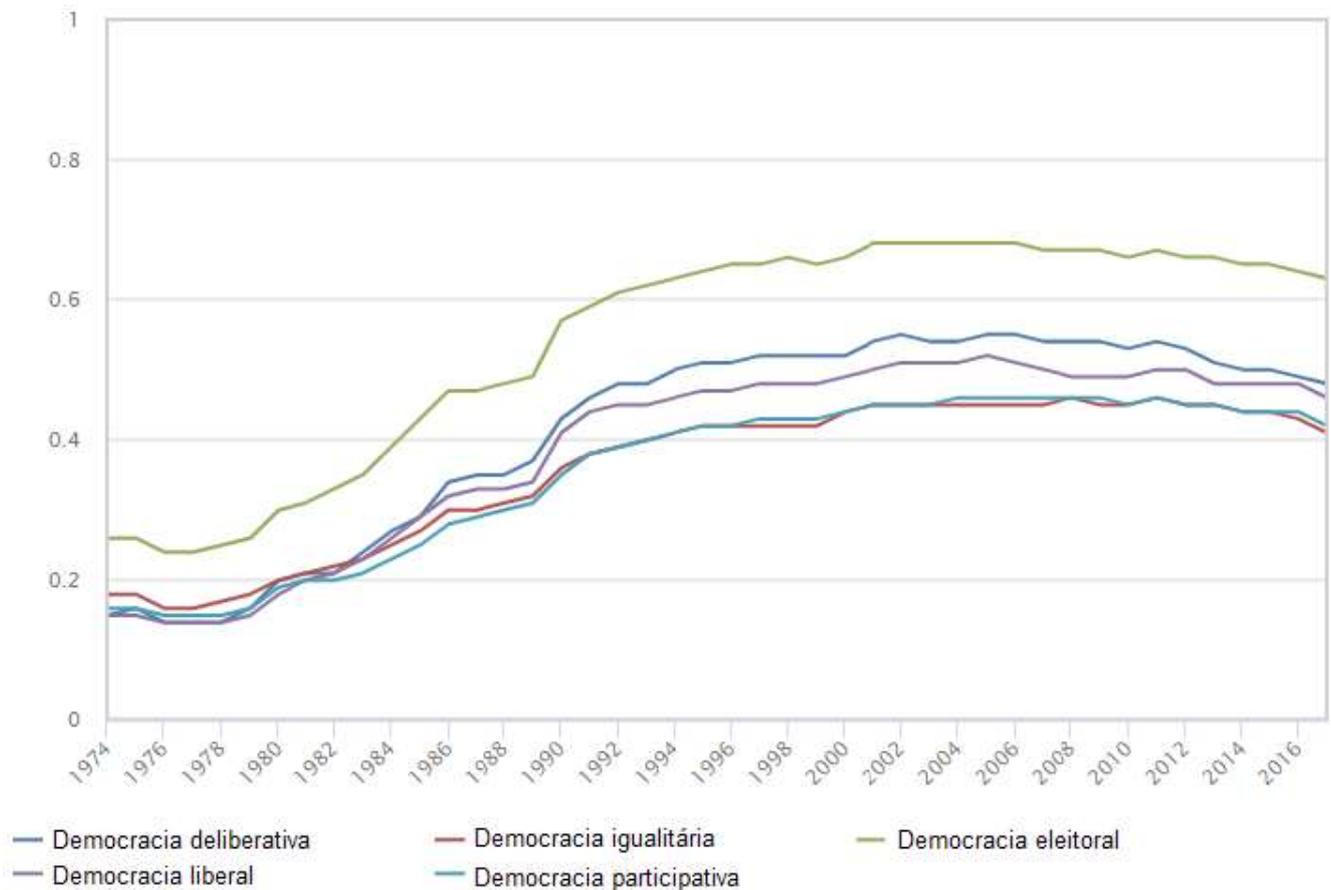
Os Estados latino-americanos, na sua gênese, foram antes uma imposição das metrópoles europeias mercantilistas em suas novas formas de alavancarem suas economias que uma evolução institucional e política de suas sociedades. A partir de Estados “transplantados”, portanto com dinâmicas “órfãs” (BADIE; HERMET, 1993), os jovens países da América Latina importaram ou inspiraram-se nos principais modelos de democracias ocidentais como os Estados Unidos, França e Inglaterra para a formação de sua arquitetura democrática de regime político.

O processo histórico que culminou nos arranjos democráticos dos países ocidentais no norte, no entanto, é muito distinto do que levou a democracia aos países da América Latina. Enquanto no norte a formação do Estado Nacional levou ao surgimento de instituições representativas aristocráticas, que foram se democratizando em um processo intenso de luta social por ampliação de direitos civis e políticos (HERMET, 1997; LEFORT, 1987), na América Latina as instituições representativas ao longo de suas histórias, nunca foram submetidas a uma efetiva pressão social para que democratizassem. A democracia na América Latina, na grande maioria dos casos, foi o resultado de pactos verticais feitos entre elites e setores militares, o que fez com na sua gênese, ela nascesse regulada (O'DONNELL; SCHMITTER; WHITEHEAD, 1988).

As instituições das democracias latino-americanas, historicamente, não se legitimaram a partir de pressões canalizadas na sociedade, e enfrentam hoje o seguinte dilema: na ausência de um grau

razoável de institucionalização estão tendo que enfrentar aspirações e demandas sociais em rápida agitação pressionando por soluções urgentes e cada vez mais legítimas. É por esse motivo que a crise da democracia liberal afeta em um maior grau as democracias da América Latina em seu modelo importado. Consequentemente, os traços apresentados constituintes da cultura política na região são elementos importantes a serem considerados em análises mais expandidas. O gráfico 1, com dados do Variedades de Democracia (V-Dem), traz a evolução da democracia na América Latina reconhecendo cinco dimensões: eleitoral, liberal, deliberativa, participativa e igualitária.

Gráfico 1. Dimensões da democracia na América Latina



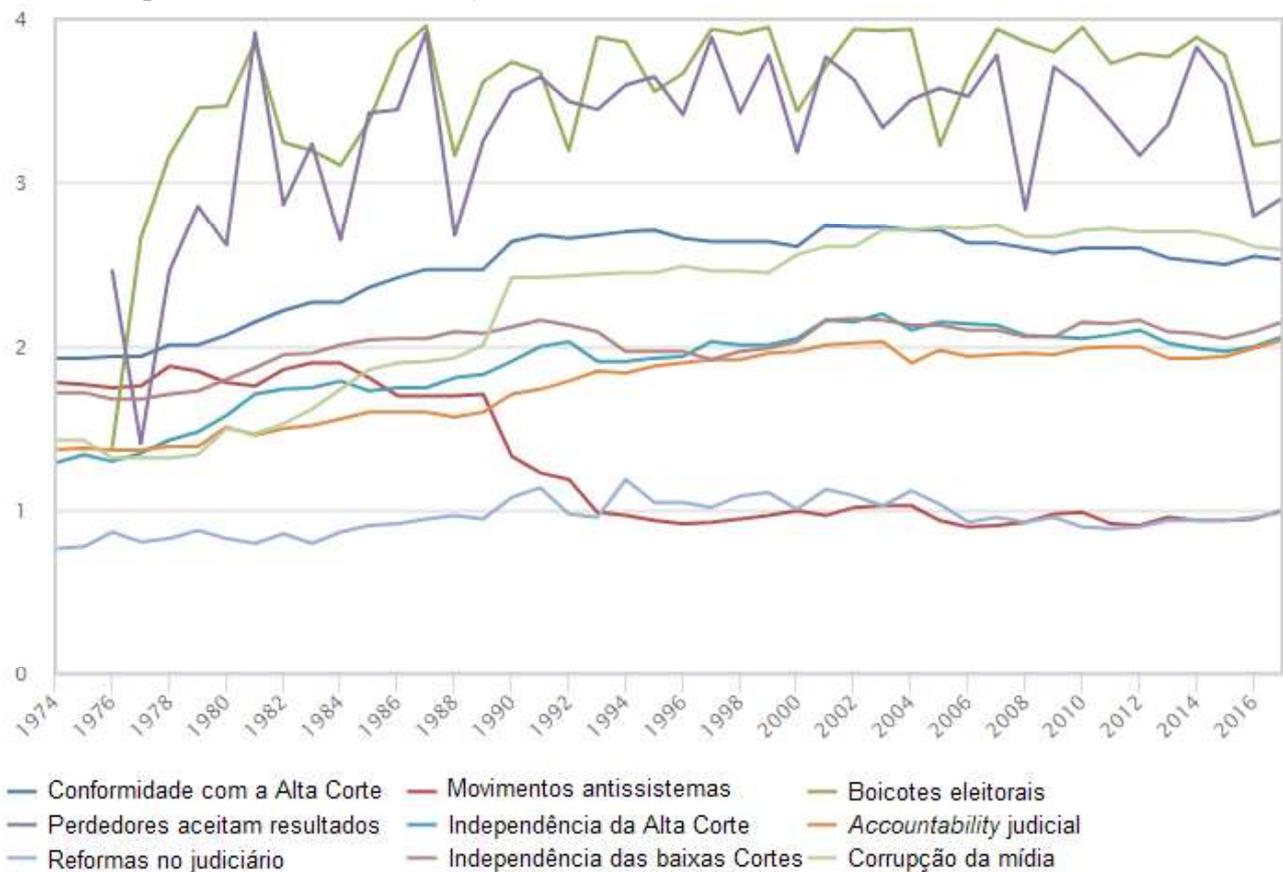
Fonte: Variedades de Democracia (1974 – 2017).

Para a leitura do gráfico 1, deve-se levar em conta a escala de 0 a 1, ou seja, quanto mais próximo de 1, mais desenvolvida se apresenta cada dimensão e, ao contrário, quanto mais próximo de 0, menos desenvolvida é a dimensão. Como podemos observar, a dimensão eleitoral da democracia na América Latina é a mais desenvolvida, está acima de 0,6 no índice desde 2001. Isso quer dizer que a maioria dos regimes democráticos latino-americanos apresenta eleições regulares, com sufrágio ampliado e competição política institucionalizada. A segunda dimensão mais bem avaliada é a deliberativa, mas isso pode ser considerado como sintomático, pois onde há eleições, parlamentos e oposição há deliberação, debates.

O terceiro componente é o liberal, que leva em consideração se direitos civis e políticos são respeitados, se há liberdade de expressão. A quarta e quinta dimensão tratam do componente participativo e igualitário, ou seja, respondem pela participação dos latino-americanos nas decisões e se tais condições são promovidas de forma a gerar mais igualdade. O importante a destacar do gráfico 1 é a deterioração que vem sofrendo todas as dimensões desde 2011.

O gráfico 2, com dados do Variedades de Democracia, traz a desagregação de alguns dos componentes presentes nas dimensões apresentadas da democracia. Tais componentes dizem respeito à conformidade dos outros poderes com a Alta Corte do país, se os perdedores aceitam os resultados das urnas tomando seus espaços de oposição institucionalizada, a presença de movimentos antissistemas, se há boicotes eleitorais, se existe independência tanto da Alta Corte quanto das baixas Cortes, se há reformas e mecanismos de *accountability* no judiciário, e o grau de corrupção da mídia.

Gráfico 2. Aspectos da institucionalização democrática na América Latina



Fonte: Variedades de Democracia (1974 – 2017).

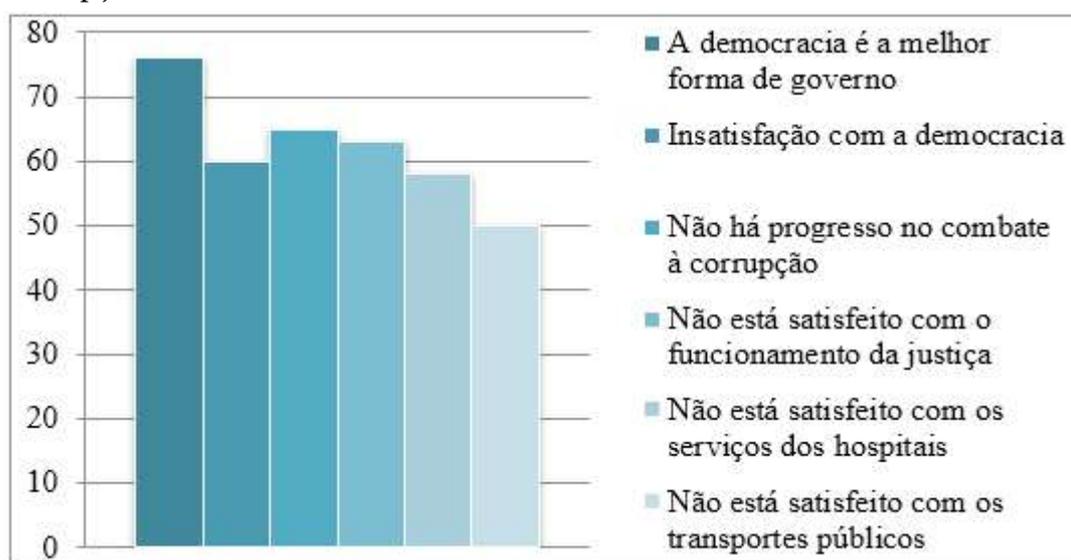
O gráfico 2 deve ser entendido dentro da escala 0 a 4, ou seja, quanto mais próximo de 4 melhor posicionado está um determinado componente e, ao contrário, quanto mais próximo de 0, menor ele se encontra. Em 1976 e 1977 foi o auge onde houve um maior número de boicotes eleitorais e que perdedores não respeitavam os resultados das urnas (onde haviam, obviamente eleições, levando em consideração muitos países da região estarem mergulhados em ditaduras militares). Em 2014 estes mesmos componentes voltam a apresentar quedas após um período de altas e baixas. Os componentes ligados ao judiciário e a corrupção da mídia apresentam evolução constante nos índices, estando em 2017 melhores que em 1974. Todavia, cabe um alerta ao componente movimentos antissistemas, que desde 1984 apresenta pioras, chegando a 2017 com índice na escala menor que 0.1.

Capacidade dos Estados latino-americanos

Como argumentamos, a análise da capacidade de Estado não pode estar dissociada da questão

cultural para uma compreensão mais ampla das duas dimensões apresentadas. Vimos também que, em alguns aspectos, a institucionalização democrática não vem apresentando bons desempenhos e a democracia vem recuando nas cinco dimensões. A partir de agora exploramos alguns aspectos da capacidade de Estado, levando em consideração sua dimensão objetiva e subjetiva. O gráfico 3, com dados do Latinobarômetro⁴ diz respeito a adesão ao regime, satisfação com o funcionamento da democracia e de alguns serviços prestados pelos Estados latino-americanos.

Gráfico 3. Percepção da Democracia e seus resultados na América Latina (%)

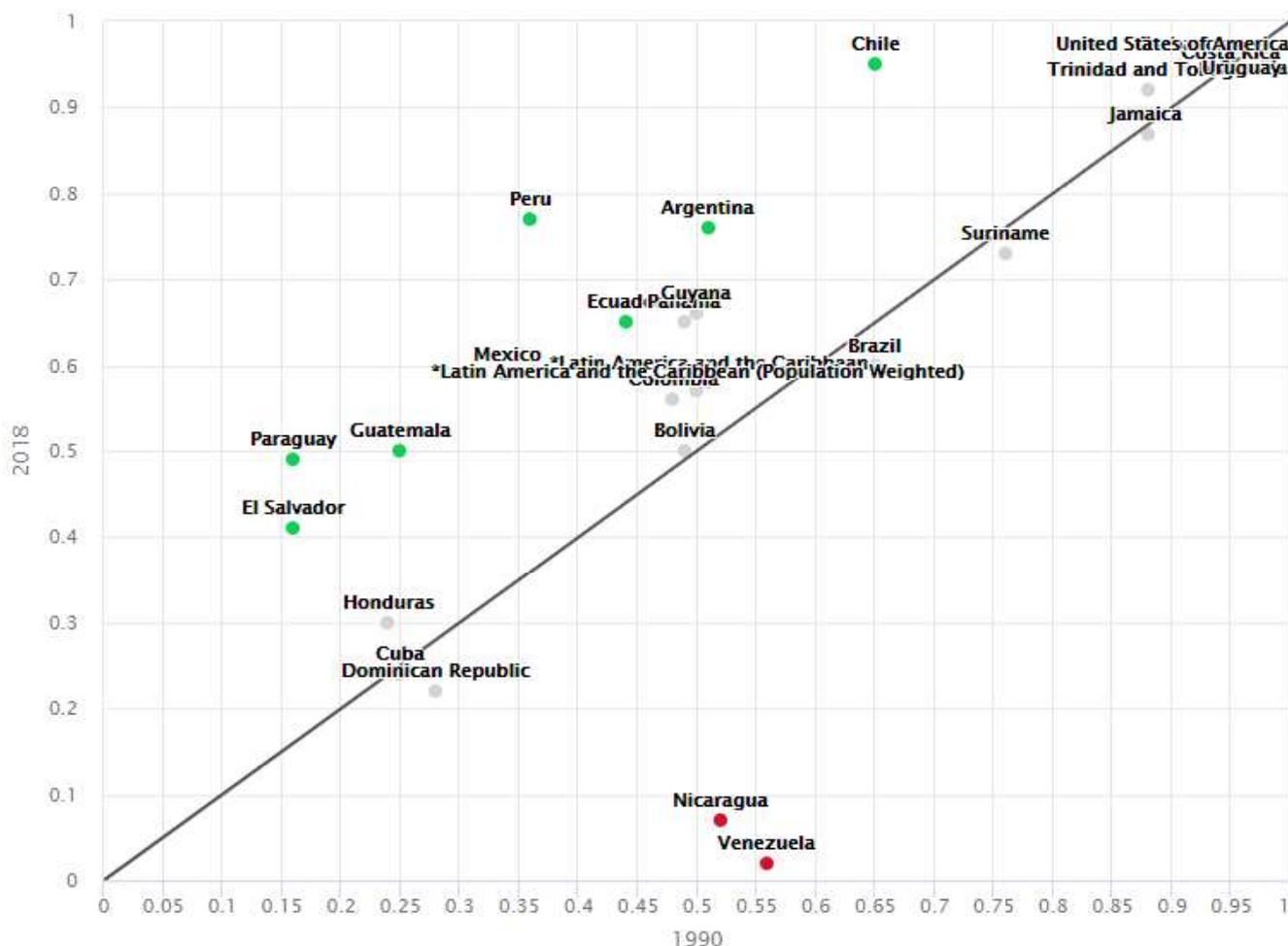


Fonte: Latinobarômetro (2015).

De acordo com os dados do gráfico 3, 60% dos latino-americanos estão insatisfeitos com a democracia em seus países, apesar de 76% responderem que a democracia é a ainda melhor forma de governo. Quando perguntados se tem havido progresso no combate a corrupção, mais de 65% dizem que não, e quando a pergunta se volta para questões como funcionamento do sistema judicial, dos hospitais e transporte público, mais da metade (50%), dizem estar insatisfeitos com esses serviços. Na percepção da população latino-americana, portanto, os governos de seus países não tem conseguido entregar a eles serviços públicos de qualidade.

No gráfico 4, com dados do Variedades de Democracia (V-Dem) podemos ver alguns elementos que fazem referência o Estado de direito e capacidade de Estado da América Latina. Nele observamos que apenas a reforma judicial teve uma leve melhora, enquanto que em liberdades civis, direitos políticos, autonomia pessoal, autonomia internacional e o próprio indicador “Estado de direito” tiveram declínios. Isso é revelador, pois aponta para uma capacidade de Estado fragilizada em grande parte da extensão de suas dimensões.

4 A Corporação Latinobarômetro é uma ONG com sede na cidade de Santiago, no Chile, que investiga o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade como um todo em países da América Latina, usando para isso indicadores que medem as atitudes, valores e comportamentos. Sítio: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Gráfico 4. Estado de direito nas Américas⁵

Fonte: Variedade de Democracia (1990 – 2018).

No gráfico 3 observamos que Venezuela e Nicarágua apresentavam em 1990 índices melhores que o de países como Argentina, Bolívia e Equador. Todavia, ambos declinaram e em 2018 são os que detêm os menores índices de Estado de direito entre os países das Américas, 0,02 e 0,07, respectivamente. Para efeito de comparação, o Canadá tinha 0,98 em 1990 de índice de Estado de direito, e em 2018 apresenta 0,97. É o melhor Estado quando comparado com os demais. Em 2018 Uruguai e Costa Rica apresentam os melhores índices de Estado de direito entre os países latino-americanos, com 0,94 e 0,97, respectivamente.

Estes argumentos e a sua base empírica trazem resultados importantes, mas isolados não podem justificar que a cultura latino-americana constitui causalidade central para uma baixa capacidade de Estado, pois que zonas culturais diferentes também têm apresentado problemas similares. Problemas de capacidade de Estado e déficits democráticos são cada vez recorrentes também em países denominados de capitalismo avançado (Norris, 2012). A crise do modelo liberal de democracia é complexa e provoca uma nova rodada nas discussões de que existiriam culturas “melhores” ou mais receptivas para com este tipo de regime, e que tais culturas também apresentam melhores resultados em relação à capacidade de Estado.

5 Componentes que fazem parte do índice do Estado de direito: acesso à justiça para homens e mulheres; suborno envolvendo executivos; trocas corruptas no setor público; *accountability* judicial; respeito pela constituição por parte do executivo; administração pública rigorosa e imparcial; decisões da baixa e alta corte em conformidades; independência dos tribunais regionais; independência da alta corte de justiça.

Discussão

Após delimitação conceitual sobre a capacidade de Estado, a descrição empírica trazida sobre alguns aspectos da institucionalização democrática e da capacidade de Estado na América Latina é preciso voltar para a questão central deste texto: afinal, a América Latina possui Estados com menor capacidade quando comparados com países Europeus ou da América do Norte? A resposta é Não!. Precisamos olhar para além dos dados, do recorte temporal e fazer uma crítica mais ampla a todo o contexto de crise de capacidade dos Estados que países democráticos vêm enfrentando nos últimos anos.

Antes de tudo, não podemos deixar de considerar a evolução sócio-histórica dos países latino-americanos e a colonização de tipo exploratório que esta região teve. Isso pode significar “chover no molhado”, mas não entendemos desta forma, principalmente quando houve “exportação” do modelo liberal de democracia. A cartilha democrática elaborada durante a segunda metade do século XX trazia a ideia de que bastariam eleições livres e competição livre (SCHUMPETER, 2017) para que o regime fosse direcionado a um Ótimo de Pareto⁶. Outros ampliaram este modelo, incorporando a liberdade de expressão e associação para que uma sociedade plural emergisse (BOBBIO, 1986; DAHL, 2012; SARTORI, 2017).

O fato é que cada sociedade incorpora leis e as absorve social e culturalmente de forma muito distintas. Tomando como exemplo uma democracia considerada modelo, os Estados Unidos: nas décadas iniciais do século XX este país enfrentou uma corrupção institucionalizada que levou décadas de lutas para estancá-la. E, mesmo leis como a “Lei Seca”, não foram possíveis de serem impostas de cima para baixo, tornando o Estado naquele momento, alvo central de incapacidade. A própria lei que profissionaliza a burocracia nos Estados Unidos (Lei Pendleton⁷) tem mais de um século, são, portanto, temporalmente muito distantes das realidades latino-americanas.

Normas e procedimentos trazidos pelo modelo de democracia liberal foram incorporados pelos regimes políticos latino-americanos de maneira a conformar as diferentes realidades cultural e social da região e, mesmo dentro de países grandes e culturalmente diversificados como o Brasil e México, estas conformações não deixam de refletir às especificidades locais. Os modelos de democracia que começaram a ser implementados em países europeus e da América do Norte, ainda na segunda metade do século XIX, revelaram-se frágeis diante da capacidade de resiliência cultural regional latino-americana. Mais distorcido se torna a comparação sobre a formação de alguns dos primeiros Estados europeus com os latino-americanos, em muitos deles encontramos sua gênese muitos séculos antes da de países da América Latina.

A crise da democracia liberal também é uma crise de incapacidade dos seus Estados de serem responsivos às aspirações e demandas de suas sociedades. Problemas cada vez mais complexos e cada vez mais globais como terrorismo, aquecimento global e o aumento dos fluxos migratórios envolvem uma sinergia entre Estados, haja vista a incapacidade destes de lidarem com estes problemas unilateralmente. Quando olhamos para o conceito de capacidade de Estado, portanto, tendo como recorte um quadro mais amplo que inclua a crise da democracia liberal e a inércia de seus Estados para reagir aos novos desafios do século XXI, percebemos que os alcances e limites explicativos deste conceito para a realidade da América Latina tornam-se mais claros.

6 O Ótimo de Pareto é usado aqui no seu entendimento genérico, ou seja, quando a alocação de recursos se encontra distribuída da melhor maneira possível para todos os participantes, isso significa que em um ambiente de competição livre e voto livre, haveria uma autorregulação. Sem dúvida, uma utopia.

7 A Lei Pendleton foi uma lei de reforma do serviço civil nos Estados Unidos promulgada em janeiro de 1883 que estabeleceu que o acesso a cargos da administração pública deveriam seguir preceitos do mérito e não ligações pessoais e partidárias.

É bom reforçarmos que Uruguai e Costa Rica apresentam capacidade similar à dos países da América do Norte e possuem histórias coloniais e gênese estatal bem diferentes destes. A Venezuela é um bom exemplo. Estudar a deterioração de sua capacidade de Estado apenas sob a ótica dos últimos dois governos (Chávez e Maduro) é um exercício simplório. Nesse caso é preciso levar em consideração a canalização do conflito geopolítico mundial para dentro desse país, pois como é de conhecimento comum, o país possui as maiores reservas de petróleo bruto do mundo. Não é apenas a “maldição do petróleo” como denominou Diamond (2015), o fato de que lideranças populistas se acomodem no poder diante dessa valiosa *commodity*, mas que interesses difusos oriundos do conflito geopolítico mundial no capitalismo avançado contribuam para a instabilidade quando assim convier. O exemplo da Venezuela é importante porque cada vez mais a capacidade de um Estado depende da sinergia resultante do conflito geopolítico mundial.

Conclusões

O conceito de capacidade de Estado pode ser tomado como variável explicativa somente quando não deixar de considerar as especificidades sociais, políticas e culturais regionais e nacionais sobre as quais pretende lançar inferências. Neste trabalho realizamos uma primeira tentativa de entender a aplicabilidade do conceito de capacidade de Estado levando em consideração as idiosincrasias da região latino-americana. Todavia, estudos aprofundados devem ser realizados observando as peculiaridades de cada país, ou mesmo dentro de um próprio país quando houver suficiente diversidade local.

A verificação empírica revelou que são grandes os desafios apresentados pelas democracias e Estados latino-americanos. Os maiores desafios são apresentados por Nicarágua e Venezuela que, ao longo série temporal, deterioraram profundamente componentes da capacidade de Estado, e mesmo de simples componentes de democracia eleitoral, no caso da Venezuela, que vem retirando espaços institucionais para a prática da contestação, prendendo opositores, realizando eleições comprovadamente fraudulentas e cerceando meios de comunicação.

Por outro lado, a América Latina tem no Uruguai e na Costa Rica, para citar apenas dois países bem conhecidos, bons exemplos de desempenhos na grande maioria das variáveis analisadas pelo menos desde 1990. E com o Chile chegando a 2018 com índices pareados aos países mais desenvolvidos como Estados Unidos e Canadá. Estes casos colocam em xeque a tese de que a institucionalização democrática e a capacidade de Estado na América Latina são fracas. Os limites explicativos do conceito de capacidade de Estado parecem bem claro quando observamos comparativamente estes componentes entre os países da América Latina com os da América do Norte.

Mas os desafios ainda são grandes para os regimes democráticos da região latino-americana. Como descrevemos, as tentativas de implantação dos modelos de democracia liberal tal quais foram formuladas para países europeus, não saiu como o esperado. A crença na normatividade trazida pelo império da lei não revolucionou padrões de comportamento em cidadãos latino-americanos. Isso simplesmente quer dizer que leis e padrões de burocracia que são boas para as sociedades do norte, podem vir a não ser para as latino-americanas.

Por termos Estados relativamente jovens e padrões culturais muito diferentes é que não se pode esperar o mesmo desempenho ou a mesma capacidade de Estado de países com culturas normativas a muito estabelecidas. Mas esta é apenas uma observação, e não pode vir a significar que Estados latino-americanos são atrasados, que possuem culturas políticas que favorecem excessivamente o personalismo e populismo na prática política, e que níveis altos de corrupção são endêmicos e sintomáticos à esse padrão cultural.

O conceito de capacidade de Estado nos induz a este tipo de pensamento: o de haver países com culturas que sejam “melhores que outros”, ranqueando-as ao mesmo tempo em que as discrimina. Pensamento que não deixa de ser reflexo da hegemonia do campo epistemológico tradicional, da falta de pesquisas aprofundadas de como se opera a evolução da tradição, do desenvolvimento dos Estados, e suas inter-relações com formas de dominação e governo, como é o caso da democracia liberal e a sua oferta de serviços por meio das instituições do Estado, ou seja, sua capacidade.

Por fim, é preciso ressaltar que o conceito de capacidade de Estado, como apresentado pela literatura dominante, perdeu força explicativa. Fenômenos personalistas e populistas, considerados sinônimos de atraso e de incapacidade de Estado, estão em ascensão nas democracias de países, tanto da Europa, como América do Norte, Ásia ou América Latina. Como os problemas nacionais e globais têm se tornado mais complexos, a questão da incapacidade de geri-los tem atingido a todos, sem distinções econômicas ou culturais.

Referências

- BADIE, B; HERMET, G. Las dinámicas huérfanas. In: BADIE, B; HERMET, G. **Política comparada**. México: Fondo de Cultura, 1993.
- BAQUERO, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 380-413, nov., 2008.
- BAQUERO Marcello. **Qual democracia para a América Latina?: capital social e empoderamento são a resposta?**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- CAROTHERS, Thomas. The end of the transition paradigm. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 1, 2002.
- CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. **Cultura política comparada: Brasil, Argentina e Chile**. Brasília: Verbena, 2014.
- DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2012.
- DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia: a luta pela construção de sociedades livres em todo mundo**. Curitiba: Instituto Atuação, 2015,
- FUKUYAMA, Francis. **As origens da ordem política**. Rio de Janeiro: Rocco, 2013.
- FUKUYAMA, Francis. Why democracy is performing so poorly?. **Journal of Democracy**, v. 26 n.1, p. 11-20, 2015.
- HERMET, Guy. A democracia. Lisboa: Ed. Piaget, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.
- Latinobarômetro. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 12 abr. de 2019.
- LEFORT, Claude. **A invenção democrática: os limites da dominação totalitária**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.
- MAZZARINO, Giulio. **Breviário dos políticos**. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1997.
- NORRIS, Pippa. **Making democratic governance work: the impact of regimes on prosperity, welfare and peace**. New York: Cambridge University, 2012.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence. **Transições do regime autoritário**. São Paulo: Vértice, 1988.
- SARTORI, Giovanni. **O que é democracia**. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: UNESP, 2017.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: Edusp, 1966.

TILLY, Charles. **Democracia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

Variedades de Democracia. Disponível em: <https://www.v-dem.net/en/analysis/analysis/>. Acesso em: 12 abr. de 2019.

Submetido em: 29.05.19

Aceito em: 09.07.20