

Crises da democracia

Adam Przeworski

Crises da democracia

Tradução:
Berilo Vargas

Copyright © 2019 by Adam Przeworski

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

Título original: Crises of Democracy

Capa: Estúdio Insólito

Consultoria: Jairo Nicolau

Preparação: Diogo Henriques

Revisão: Ana Maria Barbosa e Clara Diament

Índice remissivo: Gabriella Russano

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Przeworski, Adam

Crises da democracia / Adam Przeworski ; tradução Berilo Vargas.
— 1ª ed. — Rio de Janeiro : Zahar, 2020.

Título original: Crises of Democracy.

Bibliografia

ISBN 978-85-378-1884-8

1. Ciências políticas 2. Democracia 3. Política e governo I. Título.

20-358II

CDD: 321.8

Índice para catálogo sistemático:

1. Democracia : Ciência política 321.8

Maria Alice Ferreira — Bibliotecária — CRB-8/7964

[2020]

Todos os direitos desta edição reservados à

EDITORA SCHWARCZ S.A.

Praça Floriano, 19, sala 3001 — Cinelândia

20031-050 — Rio de Janeiro — RJ

Telefone: (21) 3993-7510

www.companhiadasletras.com.br

www.blogdacompanhia.com.br

www.zahar.com.br

facebook.com/editorazahar

instagram.com/editorazahar

twitter.com/editorazahar

Sumário

Lista de figuras 7

Lista de tabelas 9

Prefácio à edição brasileira II

Prefácio 2I

Introdução 25

PARTE I O passado: crises da democracia

1. Tendências gerais 55

2. Algumas histórias 65

3. Lições da história: o que procurar 104

PARTE II O presente: o que está acontecendo?

4. Os sinais III

5. Possíveis causas 131

6. Onde buscar explicações? 150

7. O que pode ser inédito? 160

PARTE III O futuro?

8. Como a democracia funciona 173

9. Subversão sub-reptícia 200

10. O que pode ou não acontecer? 219

Notas 235

Referências bibliográficas 244

Índice remissivo 260

Lista de figuras

- 2.1. Suposta localização de partidos no espaço esquerda-direita e democrático-autoritário 71
- 2.2. Agitação na Alemanha por ano, 1919-33 74
- 2.3. Agitação no Chile por ano, 1938-73 87
- 2.4. Agitação na França por ano, 1945-70 99
- 2.5. Agitação nos Estados Unidos por ano, 1919-2012 101
- 4.1. Proporção de partidos que foram os dois mais votados por volta de 1924 e permaneceram nos dois primeiros lugares 113
- 4.2. Número efetivo de partidos no eleitorado desde 1960, em países que eram membros da OCDE em 2000 114
- 4.3. Média de apoio eleitoral à direita radical, por ano 118
- 4.4. Proporção de votos de partidos por ano em países que eram membros da OCDE antes de 2000 121
- 4.5. Comparecimento às urnas, por ano 121
- 4.6. Comparecimento e proporção de votos na direita radical em dez democracias desenvolvidas 122
- 4.7. Distância ideológica entre partidos de centro, por ano 123
- 5.1. Taxa de crescimento da renda per capita por ano em países que eram membros da OCDE antes de 2000 132
- 5.2. Coeficiente de Gini médio de rendas pré-tributação na Europa, Japão, Austrália, Nova Zelândia, por ano 133
- 5.3. Média do fator trabalho por ano entre países que eram membros da OCDE antes de 2000 133
- 5.4. Média de emprego por setor ao longo do tempo, números absolutos 134
- 5.5. Renda familiar real em percentis selecionados, 1967-2011 135
- 5.6. Renda média de grupos selecionados em países da OCDE-2000, excluindo os Estados Unidos 135
- 5.7. Discrepância entre produtividade e remuneração típica do trabalhador, 1948-2014 138

- 5.8. Índice de produtividade e salário (economias avançadas G20) 138
- 5.9. Densidade sindical por ano em países que eram membros da OCDE antes de 2000 140
- 5.10. Democratas e republicanos mais divididos ideologicamente do que no passado 142
- 5.11. A imigração nem sempre foi uma questão partidária 143
- 5.12. Atitudes europeias em relação a imigrantes: diferenças raciais 144
- 6.1. Salários e produtividade na Alemanha e na França 151
- 8.1. Proporção de projetos de lei aprovados e distúrbios 196

Lista de tabelas

- 1.1. Democracias que passaram por pelo menos duas alternâncias depois de 1918 e ruíram 56
- 1.2. Incidência de crises econômicas e sobrevivência da democracia 57
- 1.3. Incidência de crises políticas e sobrevivência da democracia 59
- 1.4. Algumas diferenças entre democracias que ruíram e que sobreviveram antes de 2008 60
- 1.5. Probabilidade de colapso democrático em razão do número de crises governamentais e sistemas institucionais 63
- 4.1. Proporção de votos da direita radical (países que eram membros da OCDE em 2000) 119
- 7.1. Condições econômicas em democracias que ruíram ou não antes de 2008 e médias pós-2008 de democracias que sobreviveram 162
- 7.2. Algumas características políticas de países que eram membros da OCDE em 2000, antes e depois de 2008 167

Prefácio à edição brasileira

ESCREVER ESTE PREFÁCIO é um exercício de humildade. O Brasil não aparece neste livro como um país onde a democracia possa estar em crise. Isso acontece porque, quando redigi sua versão original, eu acreditava firmemente na solidez das instituições políticas brasileiras. A primeira crise da democracia pós-militar — o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello em 1992 — obedeceu fielmente aos dispositivos constitucionais; a passagem do cargo do presidente Fernando Henrique Cardoso para o presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 provou que as instituições brasileiras eram capazes de absorver um choque político de magnitude impensável em muitas democracias, como os Estados Unidos. Mas não vi que os sinais de uma crise iminente já estavam presentes. A rejeição de Aécio Neves aos resultados da eleição de 2014 constituiu uma grande violação das normas democráticas. O impeachment da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016 foi uma demonstração de que os políticos colocam seus pequenos interesses acima da integridade das instituições. Por fim, a remoção, juridicamente arquitetada, de Lula como candidato na eleição de 2018 impediu vasto segmento do povo brasileiro de exercer seus direitos democráticos.

No entanto, ainda que estivesse mais atento a todos esses sinais, eu não teria previsto a vitória de Jair Bolsonaro. Não tinha ideia de quem ele era quando se apresentou como candidato,

e, quando perguntei a amigos brasileiros, eminentes cientistas políticos, fui aconselhado a esquecê-lo. Não foi a primeira vez que tive uma surpresa. Acompanhando os primeiros estágios da campanha eleitoral de 2016 nos Estados Unidos, pensei que Donald Trump fosse apenas uma piada da mídia, que o usava para melhorar os índices de audiência. Eu estava errado, como também estavam quase todos os meus colegas.

Não fiquei mais sábio, nem mesmo olhando para trás. Como este livro demonstra, tentar identificar as causas do desgaste das instituições e normas democráticas rende mais perguntas que respostas. Não devemos confiar em análises que pretendem saber e compreender tudo. Além disso, ainda que os efeitos sejam semelhantes, as causas podem ser diferentes dependendo do país. Contudo, não há dúvida de que as instituições representativas tradicionais passam por uma crise em muitos lugares. Em alguns, líderes anti-Estado, intolerantes, xenófobos, nacionalistas e autoritários estão no poder. Em muitos outros, particularmente na Europa Ocidental, partidos radicais continuam em ascensão, enquanto muita gente no centro político perde a confiança nos representantes, nos partidos e nas instituições.

As denúncias contra as instituições representativas costumam ser desprezadas como “populismo”. Mas a pertinência das críticas às instituições tradicionais é evidente. É desonesto rejeitar esse tipo de reação e ao mesmo tempo lamentar a desigualdade. A partir do século xvii, cidadãos nos dois extremos do espectro político — aqueles para quem a democracia era uma promessa e aqueles para quem ela era uma ameaça — passaram a acreditar que a democracia, sobretudo o sufrágio universal, traria igualdade nas esferas econômica e social. Essa

convicção ainda está consagrada no principal motor da economia política contemporânea, o eleitor mediano. A persistência da desigualdade é uma prova irrefutável de que as instituições representativas não funcionam, pelo menos não como quase todo mundo acha que deveriam. Portanto, o avanço do “populismo” — resultado da insatisfação com as instituições políticas que reproduzem a desigualdade e não oferecem alternativa — não deveria nos surpreender.

A coexistência do capitalismo com a democracia sempre foi problemática e delicada. Entretanto, em alguns países — treze para ser exato — a democracia e o capitalismo conviveram por pelo menos um século, e em outros por períodos consideráveis, em muitos deles até hoje.

Apesar de os socialistas terem aprendido a conviver com o capitalismo, e de em alguns países terem alcançado um êxito razoável em atenuar a desigualdade e gerar crescimento, o projeto político de tributar, garantir renda e oferecer assistência social atingiu seu limite nos anos 1970. Na Suécia, onde o projeto se originou e estava mais avançado, os social-democratas tentaram estendê-lo na década de 1970 dando voz ativa para os operários organizarem a produção (“codeterminação”) e introduzindo a propriedade pública de empresas (“fundos de assalariados”), mas nenhuma dessas reformas foi muito longe. A lei de Newton do capitalismo diz que a desigualdade cresce de maneira constante, a menos que seu avanço seja neutralizado por recorrentes e vigorosas ações do governo. O projeto social-democrata consistia em estimular as causas da desigualdade ao mesmo tempo que combatia seus efeitos, e não aguentou. Quando confrontados com a ofensiva neoliberal dos anos 1980, os partidos de centro-esquerda assimilaram a linguagem

de trade-offs entre igualdade e eficiência, redistribuição e crescimento. Enquanto a direita movia-se ideologicamente para a direita, a esquerda fez mais do que segui-la. Políticas de governo de diferentes orientações partidárias tornaram-se quase idênticas: responsabilidade fiscal, flexibilidade do mercado de trabalho, livre fluxo de capital, enfraquecimento de sindicatos, redução dos impostos sobre as rendas mais altas. O resultado foi que a desigualdade continuou onde já era elevada e disparou em muitos países onde era mais baixa. Subsídios direcionados aos muito pobres atenuaram o cenário em alguns países, notadamente o Brasil, mas os mercados não sujeitos a restrições reproduziram a desigualdade numa torrente ininterrupta.

Esse é o contexto no qual devemos observar a atual crise das instituições representativas. As eleições não costumam oferecer muitas opções: na maior parte das vezes, quem quer que venha a ocupar o cargo seguirá o mesmo paradigma político que seguiriam seus adversários derrotados, com pequenas diferenças para agradar a determinados setores do eleitorado. Contudo, aqui também, como consequência da ofensiva neoliberal, todo o espectro de escolhas políticas pendeu para a direita, enquanto a renda de cerca de metade dos assalariados permanece estagnada há décadas. As pessoas constataram que votam, o governo muda, mas sua vida continua a mesma.

Anos atrás, quando estudava eleições que provocaram grandes mudanças de paradigma político — a social-democracia na Suécia em 1932 e o neoliberalismo no Reino Unido e nos Estados Unidos em 1979-80 —, eu achava que uma condição necessária para que os eleitores apoiassem um partido com uma proposta inédita era que esse partido tivesse um histórico de responsabilidade: ter estado no poder no passado e atuado

como todos os outros partidos no cumprimento da função.¹ Mas as vitórias de Bolsonaro e Trump mostram que quando estão desesperadas, como pacientes terminais de uma doença, as pessoas vão atrás de qualquer remédio, agarram-se a sejam quais forem as possibilidades de salvação, mesmo quando oferecidas por impostores que vendem curas milagrosas. Como disse um motorista de táxi no Rio de Janeiro a um entrevistador: “A gente vê essa decadência, essa crise moral, esses políticos que roubam e não fazem nada por nós. Estou pensando em votar em alguém completamente novo”.² Quando não têm nada a perder, as pessoas se apegam a qualquer ilusão, como aconteceu na República de Weimar, onde as pessoas acreditavam ser possível curar doenças com queijo cottage ou fazer ouro a partir de metais comuns. “Trazer os empregos de volta” — o slogan de campanha de Trump — não passava disso, um slogan. Assim como não passava de propaganda o “governo limpo, empregos e armas” de Bolsonaro. E como também não passa de um slogan “expulsar os imigrantes”, o grito de guerra dos partidos europeus de extrema direita. Foi o que não previmos quando imaginamos que a vitória deles estava fora de questão.

Buscar soluções mágicas não é a única reação à insatisfação com as instituições tradicionais. A outra é propor uma “democracia direta”. O populismo se apresenta em pelo menos duas variedades: “participativo” e “delegativo”. O populismo participativo é a vontade de nós mesmos governarmos; o populismo delegativo é querermos ser bem governados por outros. Como fenômeno político, o primeiro tipo é salutar, mas em grande parte inconsequente, enquanto o segundo é um perigo para a democracia.

O populismo participativo tem suas raízes em Rousseau, que acreditava que o povo deveria governar a si mesmo. O programa do populismo participativo consiste em reformas institucionais destinadas a dar mais potência à voz do povo. Contudo, por mais justa que possa ser a insatisfação populista com as instituições que já existem, o fato é que cada um de nós precisa ser governado por outra pessoa, e ser governado implica decisões que não apoiamos. Alguns ficariam insatisfeitos com quaisquer que fossem elas, mesmo tomadas com a participação plena, igualitária e efetiva dos cidadãos. Na realidade, “o povo”, como uma entidade no singular, não existe; o que existe são pessoas, no plural, com interesses, valores e padrões diferentes. Além disso, será mesmo verdade que as pessoas querem governar elas próprias? Algumas, claro, querem, ou não teríamos políticos. Mas a maioria, ou uma grande parte, realmente quer?

A alternativa a governar é ser governado por outros, mas ser bem governado. Naturalmente, o que é bom para uns pode não ser bom para outros. É por isso que as democracias processam conflitos através da possível mudança do governo de acordo com a vontade da maioria. O populismo “delegativo” pode ser mais bem compreendido dentro da concepção de democracia proposta por Shumpeter: governos são escolhidos pela maioria, que deve então delegar as decisões a serem tomadas a esses governos e permanecer em estado de passividade entre uma eleição e outra.³ Nas eleições, os cidadãos são onipotentes; entre elas, não têm poder algum. E é assim que muitos teóricos da democracia acham que deve ser.

Aqui está o perigo do populismo delegativo. O que as pessoas mais querem é ser governadas por estadistas que lhes

pareçam competentes no sentido de fazer valer a vontade da maioria, seja aumentar a renda, representar determinados valores ideológicos ou qualquer outra coisa. Imaginemos, agora, que um novo governo assume oferecendo soluções mágicas e alegando que a oposição mal-intencionada resiste a elas. Para ter liberdade total de implementar suas políticas, o Executivo precisará dismantelar as restrições institucionais advindas do sistema de separação de poderes, o Legislativo e os tribunais.⁴ Ao mesmo tempo, temeroso de perder o posto nas eleições seguintes, tomará medidas para diminuir essa probabilidade. Essas medidas podem incluir a mudança de fórmulas eleitorais, o redesenho de distritos, alterações nos direitos do eleitor, intimidação da oposição, imposição de restrições a organizações não governamentais, restrição da independência do Judiciário, uso de referendos para superar barreiras constitucionais, aparelhamento partidário da máquina estatal e controle e censura da mídia.

Acontece que, se quiserem ser bem governadas, as pessoas precisam pensar em sua capacidade de vir a destituir o ocupante do cargo quando um candidato melhor aparecer.⁵ Mas precisam fazer uma escolha: ou mantêm o governo atual no poder, perdendo a capacidade de substituí-lo no futuro, ou preservam essa capacidade, voltando-se contra ele mesmo achando que a alternativa será pior. O populismo “delegativo” é o que acontece quando o povo quer que o governo fique ainda que acabe com as restrições à sua reelegibilidade e à sua liberdade de adotar políticas. O resultado, então, é o “retrocesso democrático” (ou desconsolidação, desgaste, retrogressão): um processo de decadência gradual (mas, em última análise, substancial) dos três atributos básicos da democracia — eleições competi-

tivas, direitos de expressão e associação assegurados por lei e Estado de direito.⁶ Com o avanço desse processo, a oposição fica impossibilitada de ganhar eleições (ou de assumir o cargo se ganhar) e as instituições estabelecidas não conseguem controlar o Executivo, enquanto manifestações populares de protesto são reprimidas pela força. O perigo do populismo delegativo é a maioria vir a apoiar um governo que faça o que a maioria quer, ainda que subverta as instituições democráticas.

Para compreender a gravidade desse perigo para a democracia precisamos situar as lições de recentes experiências de retrocesso democrático num contexto histórico. A maior parte das democracias na história, ou talvez todas elas, foram estabelecidas como reação a um governo “despótico”, “tirânico” ou “autocrático”. Seus sistemas institucionais foram projetados para impedir que governantes se mantenham no cargo independentemente dos clamores populares ou adotem medidas que restrinjam liberdades individuais. Os resultados foram variados, mas em todos os lugares o objetivo era construir um sistema no qual cada parte do governo quisesse e pudesse impedir a usurpação do poder por qualquer outra parte. O pai do constitucionalismo, Montesquieu, dizia que, “para que o abuso de poder seja impossível, é necessário que, pela disposição das coisas, o poder faça o poder parar”.⁷ Ou, numa passagem muito citada de Madison, “a maior segurança contra uma concentração gradual de vários poderes no mesmo departamento consiste em dar aos que administram cada departamento os meios constitucionais e os motivos pessoais necessários para resistir a intromissões dos outros [...]. É preciso fazer com que a ambição seja neutralizada pela ambição”.⁸ O efeito da separação de poderes seria um governo limitado ou moderado.

Nem todos estavam seguros de que freios institucionais bastariam para manter o equilíbrio dos poderes. Acreditava-se, contudo, que se esses controles internos falhassem, se os governos cometessem atos flagrantemente inconstitucionais, o povo se insurgiria numa revolução para restaurar o statu quo. Montesquieu esperava que se qualquer poder conseguisse violar leis fundamentais tudo se uniria contra ele; haveria uma revolução, “que não mudaria a forma de governo ou sua Constituição: pois revoluções inspiradas pela liberdade nada mais são do que uma confirmação da liberdade”.⁹ Weingast afirmava que se um governante violasse a Constituição de maneira explícita, atravessasse uma “linha clara”, os cidadãos se organizariam contra ele e, prevendo essa reação, o governo não cometeria esse tipo de ato.¹⁰ Fearon pensava que o mesmo aconteceria se um governo não realizasse eleições ou se cometesse uma fraude escancarada.¹¹ Com isso, a combinação de controles internos e externos tornaria as instituições democráticas inexpugnáveis ao “usurpador espírito do poder”,¹² o desejo dos políticos por um domínio duradouro e ilimitado.

Esta é a visão de democracia que herdamos e agora somos obrigados a questionar. Até aqui, vimos a Turquia sob o governo do AKP, a Venezuela sob Chávez e Maduro, a Hungria sob o segundo governo do Fidesz, a Polônia sob o segundo mandato do PiS, a Índia sob Narendra Modi, bem como os Estados Unidos sob Donald Trump. A primeira lição que estamos aprendendo dessas experiências é que as instituições democráticas podem não oferecer as salvaguardas necessárias para impedir que sejam subvertidas por governantes devidamente eleitos, segundo normas constitucionais: a desconsolidação democrática não precisa envolver violações de constituciona-

lidade. E os governos reacionários têm desfrutado de um apoio popular consistente. A esperança de que cidadãos pudessem ameaçar governos que cometessem transgressões contra a democracia, impedindo-os, com isso, de seguirem esse caminho, infelizmente é infundada. Essa ideia se baseia no pressuposto de que, se um governo cometer atos que ameacem a liberdade, violem normas constitucionais ou enfraqueçam a democracia, o povo se unirá contra ele. Mas o povo pode não reagir a essas violações mesmo que as perceba, ou pode ser incapaz de avaliar suas consequências. E se os cidadãos não impedirem o governo de tomar uma série de medidas legais, poderá ser tarde demais para impedi-lo de fazer o que quiser.

Como mostram as evidências neste livro, o espectro das crises da democracia é repleto de incertezas e acasos. A própria pergunta sobre se o perigo que a democracia corre se deve às transformações econômicas dos últimos quarenta anos ou a outros fatores, sobretudo culturais, é muito difícil de responder no atual estágio das pesquisas. E, claro, os leitores brasileiros se perguntarão até que ponto a análise apresentada aqui se aplica ao seu país. Acredito que sim, ainda que com as devidas variações. Mas cabe aos leitores decidir.