

Em defesa da democracia

Preservação de regimes democráticos demanda reformas para atrair eleitores de populistas de extrema direita

Folha de S. Paulo, 3.fev.2024

Adam Przeworski

Professor de ciência política da Universidade de Nova York. Autor, entre outros livros, de "Capitalismo e Social-democracia" e "Crises da Democracia"

[RESUMO] O que é considerado democrático depende dos valores atribuídos à democracia, argumenta cientista político, que ressalta que concepções minimalistas e maximalistas determinam os termos do debate recente sobre as ameaças enfrentadas por regimes democráticos de todo o mundo.

Tudo o que os eleitores decidem em uma eleição livre é "democrático"? O que é democrático depende dos valores que são atribuídos à **democracia**. A distinção que determina a resposta está entre as concepções minimalistas e maximalistas da democracia. Por concepção, quero dizer uma definição que tem sentidos normativos, como **todas as definições de democracia têm**.

Minimalismo e maximalismos

A democracia é um sistema no qual os cidadãos decidem coletivamente por quem e, até certo ponto, como serão governados. Essa característica é determinante: um regime é democrático se —e somente se— as pessoas são **livres para escolher e, inclusive remover, governos**.

Na concepção minimalista, isso é tudo o que há na democracia. Desde que todos os pré-requisitos necessários para que os cidadãos escolham livremente os governos sejam cumpridos e as decisões sejam tomadas de acordo com os procedimentos estabelecidos, **qualquer coisa que os eleitores decidam é democrática**.

É verdade que os eleitores decidem apenas indiretamente, elegendo legislaturas: as leis são adotadas pelas legislaturas, não pelos eleitores. No entanto, se a legislatura é livremente eleita, segue procedimentos na promulgação de leis e se as leis são devidamente implementadas, a democracia não é questionável.

Embora esse critério seja conceitualmente nítido, surgem discordâncias operacionais: basta ver como diferentes pesquisadores classificam a **Rússia** ou a **Venezuela** nos últimos 30 anos. Medidas institucionais às quais Varol (2015) se refere como "furtivas" são particularmente

escorregadias —medidas aparentemente democráticas destinadas a aumentar a vantagem eleitoral do incumbente.

Tanto [Berlusconi](#) quanto [Erdogan](#), por exemplo, estenderam o direito de voto aos cidadãos residentes no exterior. Essa medida foi vestida em uma linguagem perfeitamente democrática —"estendendo os direitos políticos a todos os cidadãos"—, mas a motivação óbvia era ganhar votos. Só depois ficou claro que Berlusconi atirou no próprio pé enquanto os [turcos em Berlim votaram esmagadoramente em Erdogan](#).

Portanto, tais medidas são difíceis de avaliar tanto antes, pelas motivações, quanto depois, pelos resultados, mesmo pelos critérios minimalistas.

Na concepção minimalista, o valor da democracia é intrínseco, independente de todas as contingências. É apenas a capacidade da coletividade dos cidadãos de escolher governos. Essa capacidade é valiosa se adotarmos a concepção de Sen (1988), na qual alcançar algo por meio de uma ação é mais valioso que o mesmo resultado que ocorre independentemente dela.

Também há, porém, consequências valiosas: essa capacidade gera a implementação de outro valor, ou seja, a paz civil. Nas palavras de [Bobbio](#) (2009), "o que é democracia senão um conjunto de regras para a solução de conflitos sem derramamento de sangue?".

Como observa Schumpeter (2017), no entanto, a maioria das pessoas valoriza a democracia não em si, mas porque esperam que ela realize alguns valores extrínsecos, alguns ideais ou interesses superiores que consideram desejáveis.

Ele dá exemplos, mas não fixa sua lista: "Existem ideais e interesses últimos que o democrata mais ardente colocará acima da democracia, e tudo o que ele quer dizer quando professa uma lealdade intransigente a ela é que está convencido de que a democracia garantirá esses ideais e interesses, como liberdade de consciência e de expressão, justiça, governo decente e assim por diante".

De fato, quase todos os aspectos normativamente desejáveis da vida política, e às vezes até da vida social e econômica, são creditados à democracia: [representação](#), responsabilidade, igualdade, participação, justiça, dignidade, racionalidade, segurança —a lista continua. Somos repetidamente informados de que "a menos que a democracia seja X ou gere X, ...". A elipse raramente é explicada, mas insinua que um sistema no qual os governos são eleitos não é uma democracia a menos que X seja cumprido.

Obviamente, quanto mais valores se atribuem à democracia, menos propensos estamos a encontrá-la. A questão, então, é o que defendemos quando defendemos os valores extrínsecos que atribuímos à democracia, como justiça ou [igualdade de gênero](#). Estamos defendendo a democracia ou os valores que atribuímos à democracia? E qual é a resposta a essa pergunta quando diferentes pessoas atribuem valores diferentes à democracia?

A dificuldade

A dificuldade hoje é que todos são "democratas". [Fascismo](#) e [comunismo](#) eram alternativas racionalmente motivadas, elaboradas e amplamente atraentes à democracia. No entanto, embora o epíteto "fascista" seja jogado descuidadamente por aí nos dias de hoje, eles estão mortos agora.

[Posturas autoritárias são generalizadas](#), mas o autoritarismo é um instinto, não uma ideologia. Ao contrário da [União Soviética](#), a [China](#) não propaga seu sistema político para outros países. A retórica democrática é usada em todo o espectro político.

Aqui estão alguns exemplos. Um propagandista de [Putin](#), Mikhail Leontiev, afirmou em 2008: "Não entendo o que é antidemocrático no fato de que alguma força que desfruta de um apoio social esmagador vença as eleições". [Trump](#) disse: "Nosso movimento tenta substituir um estabelecimento político corrupto e fracassado por um novo governo, controlado por vocês, o povo dos [Estados Unidos](#)".

Mesmo alguém tão à direita quanto se pode ser nos dias de hoje, [José Antonio Kast](#), derrotado nas últimas eleições presidenciais chilenas, insiste: "Sou um democrata e sempre respeitarei a vontade popular". Os [democratas suecos](#), um partido com raízes autenticamente fascistas, agora declaram seu compromisso com a democracia. O mesmo acontece com o [Partido da Liberdade da Áustria \(FPÖ\)](#) e com [Giorgia Meloni](#).

Agora, Putin adotou medidas —abertas e clandestinas— que tornaram sua remoção do cargo impossível. Trump tentou, mas foi muito incompetente para torná-las eficazes. Essas tentativas são antidemocráticas pelo critério minimalista.

Mas Meloni, os democratas suecos e o Partido da Liberdade Austríaco governaram sem adotar medidas que violassem as normas minimalistas. A [extrema direita da Europa Ocidental](#) é programaticamente anti-Europa, anti-imigração, [anti-Islã](#) e "anticrime"; ela faz apelos vagos à "forma de vida tradicional", mas respeita as precondições para a democracia.

Ainda mais, a direita da Europa Ocidental geralmente se afastou de questões culturais e varia em suas posições sobre questões econômicas. No [Leste Europeu](#), as questões culturais são mais proeminentes, com várias [políticas homofóbicas](#) e anti-igualdade de gênero realmente adotadas. Os [republicanos nos Estados Unidos](#) estão mais próximos de seus copartidários do leste que dos da Europa Ocidental.

As políticas do [governo polonês do PiS](#) —antiaborto, anti-LGBT, contrária a assinar um tratado sobre violência doméstica— são "antidemocráticas"? Essas políticas violam normas de universalismo, igualdade ou liberdade, que muitas pessoas consideram essenciais para a democracia. No entanto, essas políticas foram apoiadas por uma maioria de eleitores em eleições razoavelmente livres.

O [Parlamento francês acaba de adotar uma lei de "imigração"](#) que diz quase nada sobre o fluxo de pessoas através da fronteira, mas restringe severamente os direitos de não cidadãos que já estão no país, incluindo crianças nascidas na França. Essa legislação é claramente racista, mas é apoiada por mais de 70% dos entrevistados franceses em pesquisas. Eu acho repulsivo, mas é "antidemocrático"?

Quando os valores que pessoas diferentes atribuem à democracia estão em conflito, quem pode decidir o que é ou não é "democrático"?

Os tribunais desempenham um papel importante na supervisão do cumprimento das condições para o livre exercício da vontade coletiva, especificamente para que as regras que regem as eleições sejam observadas. Eles são guardiões da democracia no sentido minimalista. Mas mesmo que algo seja "democrático" no sentido minimalista, ainda pode não ser "constitucional".

As Constituições são encarnações do maximalismo, no sentido de que especificam alguns valores que não podem ser violados por maiorias transitórias.

O preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos menciona justiça, tranquilidade doméstica e bem-estar geral. O preâmbulo da Constituição da Índia refere-se a "justiça, social, econômica e política; liberdade de pensamento, expressão, crença, fé e culto; igualdade de status e oportunidade; e a promoção entre todos eles; fraternidade assegurando a dignidade do indivíduo e a unidade e integridade da nação".

Os maximalistas podem afirmar, portanto, que violações dessas normas por maiorias temporárias podem ser democráticas, mas não constitucionais. Apelos a tais valores podem ser direcionados aos órgãos de revisão constitucional com base no argumento de que a "vontade do povo" reside na Constituição (Alexander Hamilton no Federalist Paper 78), de modo que as leis promulgadas por maiorias legislativas estão sujeitas a serem invalidadas pelos tribunais por motivos constitucionais.

Na França, por exemplo, o Conselho Constitucional reconheceu em 1973 como legalmente vinculante os valores incorporados no preâmbulo da Constituição de 1946. Mas e se os tribunais não intervierem ou confirmarem as decisões da maioria (em muitos casos porque são controlados pelo governo incumbente) e algumas pessoas ainda acharem que essas decisões violam os valores que atribuem à democracia?

Crise da democracia?

As últimas três décadas testemunharam um rápido aumento da insatisfação com as instituições representativas tradicionais, uma erosão dos sistemas partidários tradicionais e sua fragmentação, um aumento dos partidos de extrema direita e o surgimento de "mágicos" — indivíduos ou partidos que oferecem soluções milagrosas.

Essa transformação repentina levou a uma preocupação generalizada com o futuro da democracia, expressa em inúmeros livros e artigos que soam o alarme sobre "a crise da democracia". Contribuí com um deles, "Crises da Democracia" (Zahar), e este ensaio constitui uma reflexão posterior.

Essas transformações constituem uma ameaça à democracia ou um avanço da democracia?

A intensa e generalizada insatisfação com as instituições representativas é frequentemente descartada como "populismo", mas a validade das críticas às instituições representativas é

evidente. É desonesto reclamar sobre a rejeição generalizada dessas instituições e, ao mesmo tempo, lamentar a persistente desigualdade.

A desigualdade oferece evidências "prima facie" de que as instituições representativas não funcionam bem. Desde o século 17, pessoas em ambos os extremos do espectro político — aqueles para quem era uma promessa e aqueles para quem era uma ameaça — acreditavam que a democracia, especificamente o [sufrágio universal](#), geraria igualdade no âmbito econômico e social. Essa crença ainda está consagrada no modelo do eleitor mediano, o trabalho básico da economia política contemporânea.

No entanto, [na cidade de Nova York, existem cerca de 100 mil crianças em idade escolar que não têm residência permanente](#) e, na mesma cidade, ouvi uma conversa entre duas pessoas muito ricas em que uma perguntou à outra quantas casas ele tem, e a resposta foi "14, das quais uma é um complexo familiar". Se nossas instituições representativas funcionassem bem, isso não seria possível.

"Populismo" vem em pelo menos duas variedades: "participativo" e "delegativo". O populismo participativo é a demanda de governar a nós mesmos, o populismo delegativo é a demanda de sermos bem governados por outros. Como fenômeno político, a primeira variedade é salutar, mas em grande parte inconsequente, enquanto a segunda é perigosa para a democracia no sentido minimalista.

A agenda do populismo participativo consiste em reformas institucionais que dariam mais voz ao povo. Algumas propostas retornam às demandas dos antifederalistas nos Estados Unidos, expressas já em 1789: mandatos curtos, limites de mandato, revogação de mandatos, redução do salário dos legisladores e limitações na circulação entre os setores público e privado.

A [inovação brasileira](#) que recebeu atenção mundial foi o [orçamento participativo](#). Outras propostas variam do inútil, como a "democracia de pesquisa" defendida pelo [partido Cinco Estrelas na Itália](#), ao aumento da dependência de referendos de iniciativa popular, à convocação de "assembleias de cidadãos" (corpos de cidadãos selecionados aleatoriamente que consideram propostas legislativas específicas sem ter autoridade para adotar leis).

No entanto, todas essas medidas são apenas paliativas. Elas podem restaurar alguma confiança nas instituições democráticas, mas se chocam com o inevitável: o simples fato de que cada um de nós deve ser governado por outra pessoa e ser governado deve implicar políticas e leis de que algumas pessoas não gostam.

Algumas pessoas ficariam infelizes com qualquer decisão, mesmo que sejam tomadas com a participação plena, igualitária e efetiva dos [cidadãos](#). Não existe tal coisa como o povo, no singular, e as pessoas no plural têm interesses, valores e normas diferentes.

Além disso, é verdade que as pessoas querem governar a si mesmas? Alguns obviamente querem, caso contrário não teríamos políticos, mas a maioria ou mesmo muitos querem?

A alternativa a governar a nós mesmos é ser governado por outros, mas ser bem governado. O que as pessoas mais desejam é ser governadas por governos que entreguem o que elas querem, seja [crescimento de renda](#) ou alguns valores ideológicos ou o que for.

É verdade, mesmo que as pessoas queiram apenas ser bem governadas, elas ainda devem se preocupar com sua capacidade futura de remover o titular quando um desafiante melhor estiver disponível. Porém, quando o titular mina a democracia, eles enfrentam um dilema: é possível manter no poder o atual governo competente mesmo quando este viola [normas democráticas](#) e perder a capacidade de removê-lo no futuro ou proteger a democracia a custo dos resultados políticos que valorizam.

O populismo delegativo é o resultado no qual as pessoas querem que o governo governe mesmo que desmonte restrições à sua reelegibilidade e à discricão na formulação de políticas.

O resultado então é o "[retrocesso democrático](#)" (ou "desconsolidação", erosão, retrocesso): "Um processo de deterioração de desenvolvimento (ainda assim, substancial) nos três pilares básicos da democracia: eleições competitivas; direitos liberais de expressão e associação; e o Estado de Direito" (Ginsburg e Huq, 2018, p. 17).

À medida que esse processo avança, a oposição se torna incapaz de vencer eleições ou assumir o cargo se vencer, as instituições estabelecidas perdem a capacidade de controlar o Executivo, enquanto as [manifestações de protesto populares](#) são reprimidas pela força.

O perigo do populismo delegativo é que uma maioria apoiaria um governo que entrega o que a maioria quer, mesmo quando o governo está subvertendo as instituições democráticas.

Por sua vez, o surgimento de novos partidos não é antidemocrático por nenhum critério. É verdade que os sistemas partidários tradicionais se erodiram e se tornaram [fragmentados](#): o número de partidos efetivos no eleitorado aumentou de 3, em 1970, para 4, em 2020, na Europa Ocidental e também aumentou na [América Latina](#). Mas isso significa que os eleitores têm mais escolha e que são oferecidas alternativas mais próximas de suas preferências, o que as pessoas valorizam, enquanto parece não ter outras consequências negativas (Valentim e Dinas, 2023).

O surgimento de [partidos de extrema direita](#) não é antidemocrático. O medo da extrema direita é justificadamente alimentado pelo espectro de que eles tentariam [minar a democracia](#). Mas desde que esses partidos não minem a possibilidade de serem removidos do cargo e observem as regras institucionais para a formulação de políticas, sua participação nos governos não é antidemocrática.

O surgimento de mágicos não é antidemocrático. Isso apenas mostra que, quando as pessoas ficam [cansadas das alternativas estabelecidas](#), elas estão dispostas a correr o risco de abraçar soluções não testadas.

Quando, alguns anos atrás, estudei eleições que levaram a grandes mudanças de paradigmas políticos —o surgimento da social-democracia na Suécia em 1932 e do [neoliberalismo](#) no [Reino Unido](#) e nos Estados Unidos em 1979/1980—, pensei que uma condição necessária para os eleitores apoiarem um partido que propunha algo sem

precedentes era que esse partido tivesse um histórico de responsabilidade, de ter estado no cargo no passado e ter agido como todos os outros partidos enquanto estava no cargo.

No entanto, as vitórias de [Trump](#), [Bolsonaro](#) ou [Milei](#) mostram que, quando as pessoas estão desesperadas, como pacientes terminais de câncer, elas estão dispostas a buscar qualquer remédio, se agarrar a qualquer palha, mesmo aquelas oferecidas por charlatões que vendem soluções milagrosas.

Como disse um taxista do Rio de Janeiro a um entrevistador: "Você vê esse declínio, essa crise moral, esses políticos que roubam e não fazem nada por nós. Estou pensando em votar em alguém completamente novo".

Quando as pessoas não têm nada a perder, abraçam todo tipo de ilusões, como curar doenças aplicando queijo cottage ou transformar metais básicos em ouro na Alemanha de Weimar, óleo de cobra. "Tornar a América grande novamente", o slogan da campanha de Trump, não passava disso. Assim como "governo limpo, empregos e armas", de Bolsonaro. Assim como "[viva a liberdade, caralho](#)", de Milei. Assim como "expulsar imigrantes", o grito de guerra dos partidos de extrema direita europeus. Isso é o que não antecipamos quando acreditávamos que suas vitórias eram impensáveis.

Em resumo, a rejeição das instituições representativas apresenta um dilema. Não podemos fingir que essas instituições funcionam bem, mas as soluções não são óbvias e algumas são perigosas para a democracia. Por sua vez, nem a [proliferação de partidos](#) nem o surgimento da extrema direita nem o surgimento de mágicos constituem ameaças à democracia no sentido minimalista, sempre com a mesma ressalva, ou seja, desde que não haja retrocesso.

Defendendo a democracia

Ao declarar o advento da democracia na Espanha, Adolfo Suárez proclamou que, daqui para a frente, "o futuro não está escrito porque apenas o povo pode escrevê-lo". Ele esperava por um mundo melhor, e eu o interpreto assim. Mas as pessoas podem escrever o que quiserem.

A democracia não garante nada além do fato de que é o povo quem escreverá o futuro. É apenas um terreno em que pessoas um tanto iguais e um tanto livres lutam pela realização de ideais, valores e interesses conflitantes. O único milagre da democracia é que esses conflitos podem ser gerenciados sem repressão e ainda em paz.

Quando as pessoas discordam sobre os valores que a democracia deve realizar, diante do aumento da [polarização](#), os conflitos dizem respeito aos valores que a democracia deve implementar, não à democracia em si.

O único mecanismo pelo qual esses conflitos podem ser processados pacificamente são as [eleições](#). As eleições podem gerar resultados que uma minoria considera repulsivos, mas os democratas devem estar preparados para enfrentar derrotas, mesmo que seus valores estejam em jogo.

E se as pessoas apoiarem conscientemente governos antidemocráticos? A questão de se os governos democráticos têm o direito de reprimir movimentos antidemocráticos não é nova. A República Federal Alemã proibiu o Partido Comunista com base nesses fundamentos. Na [Argélia](#), em 1993, o segundo turno das eleições foi cancelado porque os islamistas pareciam ter chances de vencê-lo.

E se as pessoas seguirem líderes que prometem capacitá-las e depois usurpam o poder, privando o povo da capacidade de removê-los quando desejarem? Para ser o mais claro possível: e se as pessoas votarem contra a democracia? A Constituição não deve ser um pacto de suicídio, mas quem decide se estamos cometendo suicídio?

O espectro de que os incumbentes possam minar o mecanismo eleitoral está sempre presente. Portanto, a vigilância em defesa da democracia no sentido minimalista é uma tarefa interminável. Mas defender a democracia requer mais que se opor ao que os governos estão fazendo.

Para impregnar a democracia com seus [valores](#), a oposição deve ser mais que uma expressão de raiva. Ela deve oferecer um programa positivo que atraia pelo menos alguns eleitores dispostos a tolerar transgressões da democracia porque acham o atual incumbente atraente.

Defender a democracia requer um programa positivo e voltado para o futuro para reformá-la. Isso não é uma tarefa fácil. Ser contra algo une, enquanto ser a favor de algo divide.

Quando diferentes grupos na oposição às violações das normas democráticas atribuem valores diferentes à democracia, a rejeição do retrocesso pode ser majoritária, mas propostas específicas de reforma ainda são minoritárias. A melhor evidência é que, em muitos países, a oposição não consegue se unir contra um inimigo comum. O minimalismo une, o maximalismo divide.

Tudo isso é apenas uma reflexão.

Obras citadas

Bobbio, Norberto. O Futuro da Democracia. Paz & Terra, 2009.

Ginsburg, Tom e Huq, Aziz. How to lose a constitutional democracy. UCLA Law Review, 2018.

Schumpeter, Joseph. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Editora Unesp, 2017.

Sen, Amartya. Freedom of choice: concept and content. European Economic Review, 1988.

Valentim, Vicente; Dinas, Elias. Does party-system fragmentation affect the quality of democracy? British Journal of Political Science, 2023.

Varol, Ozan. Stealth authoritarianism. Iowa Law Review, 2015.