

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt

Levitsky, Steven & Daniel Ziblatt (2018) *Como as democracias morrem*. Caps. 1, 4 e 5. Rio de Janeiro: Zahar.

Como as democracias morrem

Tradução:

Renato Aguiar

Prefácio:

Jairo Nicolau

*Professor titular do Departamento
de Ciência Política da UFRJ*

Sumário

Prefácio, por Jairo Nicolau 7

Introdução 13

1. Alianças fatídicas 23

2. Guardiões da América 41

3. A grande abdicação republicana 59

4. Subvertendo a democracia 76

5. As grades de proteção da democracia 99

6. As regras não escritas da política norte-americana 117

7. A desintegração 141

8. Trump contra as grades de proteção 169

9. Salvando a democracia 194

Notas 219

Agradecimentos 260

Índice remissivo 261

1. Alianças fatídicas

Surgira uma séria disputa entre o cavalo e o javali; então, o cavalo foi a um caçador e pediu ajuda para se vingar. O caçador concordou, mas disse: “Se deseja derrotar o javali, você deve permitir que eu ponha esta peça de ferro entre as suas mandíbulas, para que possa guiá-lo com estas rédeas, e que coloque esta sela nas suas costas, para que possa me manter firme enquanto seguimos o inimigo.” O cavalo aceitou as condições e o caçador logo o selou e bridou. Assim, com a ajuda do caçador, o cavalo logo venceu o javali, e então disse: “Agora, desça e retire essas coisas da minha boca e das minhas costas.” “Não tão rápido, amigo”, disse o caçador. “Eu o tenho sob minhas rédeas e esporas, e por enquanto prefiro mantê-lo assim.”

“O javali, o cavalo e o caçador”, *Fábulas de Esopo*

Às 10h55 DO DIA 30 de outubro de 1922, Benito Mussolini chegou a Roma a bordo de um vagão-dormitório vindo de Milão.¹ Ele fora convidado à capital pelo rei, para aceitar a posição de primeiro-ministro da Itália e formar um novo gabinete. Acompanhado por um pequeno grupo de guardas, Mussolini parou primeiro no Hotel Savoia e, depois, trajando paletó negro, camisa negra e chapéu-coco negro, caminhou triunfalmente para o Palácio do Quirinal, a residência do rei. Roma fervilhava de rumores e agitação. Bandos de fascistas – muitos em uniformes diferentes – perambulavam pelas ruas da cidade. Mussolini, consciente do poder do espetáculo, avançou a passos largos no piso de mármore do palácio residencial do rei e o cumprimentou: “Senhor, perdoe-me. Estou vindo do campo de batalha.”²

Este foi o começo da lendária “Marcha sobre Roma” de Mussolini. A imagem de multidões de camisas-negras atravessando o Rubicão para tomar o poder do Estado liberal italiano tornou-se um cânone fascista, repetido em feriados nacionais e nos livros escolares infantis ao longo dos anos 1920 e 1930. Mussolini fez sua parte para sacralizar o mito. Na última parada do trem antes de Roma naquele dia, ele considerou a possibilidade de desembarcar e entrar na cidade montado a cavalo, cercado por seus guardas.³ Embora o plano tenha sido abandonado, posteriormente ele fez tudo que pôde para fortalecer a lenda de sua ascensão ao poder como, nas suas próprias palavras, uma “revolução” e um “ato insurrecional” que lançou uma nova era fascista.⁴

A verdade era mais mundana. O grosso dos camisas-negras de Mussolini, com frequência mal-alimentados e desarmados, só chegou depois que ele foi convidado a ser primeiro-ministro. Os pelotões de fascistas em todo o país eram uma ameaça, mas as maquinações de Mussolini para tomar as rédeas do Estado nada tiveram de revolução. Ele usou os 35 votos parlamentares do seu partido (em um total de 535), as divisões entre os políticos, o medo do socialismo e a ameaça de violência dos 30 mil camisas-negras para capturar a atenção do tímido rei Vítor Emanuel III, que viu em Mussolini uma estrela política ascendente e um meio de neutralizar a agitação.

Com a ordem política restaurada pela nomeação de Mussolini e o socialismo em retirada, o mercado de ações italiano subiu fragorosamente. Estadistas mais velhos do establishment liberal, como Giovanni Giolitti e Antonio Salandra, se viram aplaudindo a virada dos acontecimentos. Eles encaravam Mussolini como um aliado útil. Contudo, como o cavalo da fábula de Esopo, a Itália logo se viu sob rédeas e esporas.

Versões semelhantes dessa história se repetiram em todo o mundo ao longo do último século. Um elenco de outsiders políticos, incluindo Adolf Hitler, Alberto Fujimori no Peru e Hugo Chávez na Venezuela, chegou ao poder da mesma maneira: a partir de dentro, via eleições ou alianças com figuras políticas poderosas. Em cada caso, as elites acreditaram que o convite para exercer o poder *conteria* o outsider, levando a uma restauração do controle pelos políticos estabelecidos. Contudo, seus planos saíram

pela culatra. Uma mistura letal de ambição, medo e cálculos equivocados conspirou para levá-las ao mesmo erro: entregar condescendentemente as chaves do poder a um autocrata em construção.

POR QUE ESTADISTAS VETERANOS experientes cometem esse erro? Há poucos exemplos tão ilustrativos quanto a ascensão de Adolf Hitler em janeiro de 1933. Sua capacidade de insurreição violenta foi demonstrada no Putsch de Munique, já em 1923 – um ataque surpresa ao anoitecer em que seu grupo de seguidores armados tomou o controle de vários prédios do governo e de uma cervejaria em Munique onde se reuniam oficiais bávaros. O ataque malconcebido foi contido pelas autoridades, e Hitler passou nove meses na cadeia, onde escreveu seu infame testamento *Minha luta*. Depois disso, ele assumiu publicamente o compromisso de chegar ao poder via eleições. De início, o seu movimento nacional-socialista teve poucos votos. O sistema político de Weimar fora fundado em 1919 por uma coalizão pródemocrática de católicos, liberais e social-democratas. Contudo, a partir de 1930, com a economia alemã cambaleante, a centro-direita caiu presa de lutas internas, e comunistas e nazistas ganharam popularidade.

O governo eleito caiu em março de 1930 em meio às dores da crise da Grande Depressão. Com a pane do sistema político impedindo a ação governamental, o presidente decorativo Paul von Hindenburg, herói da Primeira Guerra Mundial, tirou partido de um artigo constitucional que conferia autoridade ao chefe de Estado para nomear chanceleres na circunstância especial em que o Parlamento não tivesse logrado constituir maiorias governamentais. O objetivo desses chanceleres não eleitos – e do presidente – era não só governar, mas marginalizar radicais de esquerda e de direita. Primeiro, o economista do Partido do Centro Heinrich Brüning (que posteriormente fugiria da Alemanha e se tornaria professor em Harvard) tentou restaurar o crescimento econômico, mas fracassou; seu período como chanceler teve vida curta. O presidente Von Hindenburg se voltou em seguida para o nobre Franz von Papen e, depois, num desânimo ^{2º} progressivo, para o general Kurt von Schleicher, ex-ministro da Defesa, ^{3º}

além de amigo íntimo e rival de Papen. Não obstante, sem maiorias parlamentares no Reichstag, persistiu o impasse. Os líderes, por boas razões, temiam a eleição seguinte.

4 Convencidos de que “alguma coisa tem que dar certo”, um conluio de conservadores rivais se reuniu no final de janeiro de 1933 e chegou a uma solução: é preciso pôr um outsider popular na chefia do governo. Eles o desprezavam, mas sabiam que ao menos ele tinha apoio popular. E, acima de tudo, pensavam que podiam controlá-lo.

Em 30 de janeiro de 1933, Von Papen, um dos principais arquitetos do plano, mandou às favas as preocupações com a aposta que fazia de Adolf Hitler o chanceler de uma Alemanha dominada pela crise com palavras tranquilizadoras: “Nós o recrutamos para nós mesmos ... Em dois meses, nós [o] teremos colocado contra a parede de tal modo que ele vai gritar.”⁵ É difícil imaginar um erro de cálculo mais categórico.

As experiências italiana e alemã realçam o tipo de “aliança fatídica”⁶ que frequentemente eleva autoritários ao poder. Em qualquer democracia, políticos irão às vezes enfrentar desafios graves. Crise econômica, insatisfação popular crescente e declínio dos partidos políticos estabelecidos podem pôr à prova o discernimento até mesmo dos insiders mais experientes. Se surge um outsider carismático, ganhando popularidade ao desafiar a velha ordem, é tentador para os políticos do establishment, que percebem que seu controle está se desfazendo, buscar cooptá-lo. Se um insider se rebelar para seguir o insurgente antes que seus rivais o façam, ele pode usar a energia e a base do outsider para sobrepujar seus pares. Em seguida, esperam os políticos do establishment, o insurgente poderá ser redirecionado para apoiar o programa deles.

Este tipo de barganha com o diabo frequentemente sofre mutação em benefício do insurgente, na medida em que alianças propiciam aos outsiders respeitabilidade suficiente para se tornarem competidores legítimos pelo poder. Na Itália do começo dos anos 1920, a velha ordem liberal estava desmoronando em meio a greves e agitação social crescentes. O fracasso dos partidos tradicionais em formar maioria parlamentar desesperou o ultrapassado Giovanni Giolitti, em seu quinto mandato de primeiro-ministro,

Aliança fatídica (de direita) com

e, contra a vontade dos seus conselheiros, ele convocou eleições antecipadas em maio de 1921. Com o objetivo de tirar proveito do apelo de massas do fascismo, Giolitti decidiu oferecer ao movimento arrivista de Mussolini um lugar no “bloco burguês”⁷ de nacionalistas, fascistas e liberais de seu grupo eleitoral. A estratégia não vingou – o bloco burguês conquistou menos de 20% dos votos, levando à renúncia de Giolitti. Contudo, o lugar de Mussolini na chapa deu ao seu desordenado grupo a legitimidade de que ele precisaria para viabilizar sua ascensão.

Alianças fatídicas dessa ordem não estão propriamente confinadas à Europa entreguerras. Elas também ajudam a explicar a ascensão de Hugo Chávez. A Venezuela se orgulhava de ser a democracia mais duradoura da América do Sul, vigente desde 1958. Chávez, oficial de baixa patente e líder de um golpe fracassado que nunca havia ocupado um cargo público, era um outsider político. Sua ascensão, porém, contou com um impulso crucial de um consumado insider: o ex-presidente Rafael Caldera, um dos fundadores da democracia venezuelana.

A política venezuelana era há muito dominada por dois partidos, a Ação Democrática, de centro-esquerda, e o Partido Social Cristão, de centro-direita, de Caldera (conhecido como Copei). Os dois se alternaram no poder pacificamente por mais de trinta anos, e, nos anos 1970, a Venezuela era vista como uma democracia modelo numa região infestada por golpes de Estado e ditaduras. Durante os anos 1980, entretanto, dependente do petróleo, a economia do país afundou numa prolongada depressão, crise que persistiu por mais de uma década, quase dobrando a taxa de pobreza. Não é de surpreender, os venezuelanos ficaram cada vez mais insatisfeitos. Distúrbios maciços em fevereiro de 1989 sugeriam que os partidos estabelecidos estavam em dificuldades. Três anos depois, em fevereiro de 1992, um grupo de oficiais de baixa patente se rebelou contra o presidente Carlos Andrés Pérez. Liderados por Hugo Chávez, os rebeldes se autodenominaram “bolivarianos”, em homenagem ao reverenciado herói da independência Simón Bolívar. O golpe fracassou. Porém, quando o então detido Chávez apareceu ao vivo na televisão e disse a seus apoiadores para depor as armas (declarando, em termos que se tornaram lendários, que

a missão deles tinha fracassado “por enquanto”), ele se tornou um herói aos olhos de muitos venezuelanos, particularmente os mais pobres. Na sequência de um segundo golpe fracassado em novembro de 1992, o encarcerado Chávez mudou de curso, optando por buscar o poder pela via eleitoral. Ele precisaria de ajuda.

Embora o ex-presidente Caldera fosse um estadista veterano bem-conceituado, sua carreira política estava em declínio em 1992. Quatro anos antes, ele não havia conseguido assegurar sua nomeação como candidato presidencial do partido, passando pouco depois a ser considerado uma relíquia política. Mas o senador de 76 anos ainda sonhava retornar à Presidência, e o surgimento de Chávez deu a ele uma tábua de salvação. Na noite do golpe inicial de Chávez, o ex-presidente se levantou durante uma sessão conjunta de emergência do Congresso e abraçou a causa dos rebeldes, declarando:

É difícil pedir ao povo para se sacrificar em nome da liberdade e da democracia quando ele pensa que essa liberdade e essa democracia são incapazes de lhe dar alimento para comer, de conter a alta astronômica do custo de vida ou de acabar definitivamente com a corrupção, que, aos olhos de todo o mundo, está corroendo as instituições da Venezuela a cada dia que passa.⁸

O discurso político surpreendente ressuscitou a carreira política de Caldera. Tendo capitalizado a base antissistema de Chávez, o apoio público ao ex-presidente aumentou, o que lhe permitiu concorrer com êxito à Presidência em 1993.

O flerte público de Caldera com Chávez fez mais do que impulsionar a posição de Caldera nas pesquisas; também deu nova credibilidade a Chávez. Chávez e seus camaradas tinham tentado destruir a democracia de 34 anos de seu país. Porém, em vez de denunciar os líderes do golpe como uma ameaça extremista, o ex-presidente ofereceu a eles a sua solidariedade pública – e, com ela, uma abertura para a política convencional.

Caldera também ajudou a abrir os portões do palácio presidencial para Chávez, desferindo um golpe mortal nos partidos estabelecidos da Venezuela. Numa reviravolta surpreendente, ele abandonou o Copei, partido

que havia fundado quase meio século antes, e lançou sua candidatura presidencial independente. Sem dúvida, os partidos já estavam em crise, mas a saída de Caldera e sua campanha antiestablishment subsequente ajudaram a sepultá-los.⁹ O sistema partidário entrou em colapso depois da eleição de Caldera em 1993 como independente antipartido, pavimentando o caminho para futuros outsiders. Cinco anos mais tarde, seria a vez de Chávez.

Contudo, voltando a 1993, Chávez ainda tinha um problema maior. Estava preso, esperando julgamento por traição. Em 1994, entretanto, o presidente Caldera retirou todas as acusações contra ele. O ato final de Caldera ao empoderar Chávez foi literalmente abrir os portões – da prisão – para ele. Logo após a soltura de Chávez, um repórter lhe perguntou aonde estava indo. “Para o poder”, respondeu ele.¹⁰ Libertar Chávez era uma medida popular, e Caldera tinha prometido fazê-lo durante a campanha. Como a maior parte das elites venezuelanas, ele via em Chávez uma moda passageira – alguém que provavelmente já teria perdido a simpatia do público nas eleições seguintes.¹¹ Mas, ao retirar todas as acusações em vez de permitir que Chávez fosse julgado e, depois, perdoá-lo, Caldera o elevou, transformando o ex-líder do golpe da noite para o dia em um candidato presidencial viável.¹² Em 6 de dezembro de 1998, Chávez ganhou a Presidência, derrotando com facilidade um candidato apoiado pelo establishment. No dia da posse, Caldera, o presidente que se retirava, não conseguiu ter forças para tomar o juramento de Chávez, conforme ditava a tradição. Em vez disso, afastou-se melancolicamente para o lado.¹³

Apesar de suas enormes diferenças, Hitler, Mussolini e Chávez percorreram caminhos que compartilham semelhanças espantosas para chegar ao poder. Não apenas todos eles eram outsiders com talento para capturar a atenção pública, mas cada um deles ascendeu ao poder porque políticos do establishment negligenciaram os sinais de alerta e, ou bem lhes entregaram o poder (Hitler e Mussolini), ou então lhes abriram a porta (Chávez).

A abdicação de responsabilidades políticas da parte de seus líderes marca o primeiro passo de uma nação rumo ao autoritarismo. Anos depois da vitória de Chávez, Rafael Caldera explicou seus erros de maneira simples: “Ninguém pensava que o sr. Chávez tivesse a mais remota chance

semelhanças espantosas entre Hitler

Hitler e que o povo em geral a democracia
30
ela estará salva e errada. Como as democracias morrem

de se tornar presidente.”¹⁴ E, apenas um dia depois de Hitler se tornar chanceler, um conservador destacado que o ajudara admitiu: “Acabei de cometer a maior estupidez da minha vida; aliei-me ao maior demagogo da história mundial.”¹⁵

NEM TODAS AS DEMOCRACIAS caíram nessa armadilha. Algumas delas – incluindo Bélgica, Grã-Bretanha, Costa Rica e Finlândia – enfrentaram a ameaça de demagogos, mas conseguiram mantê-los fora do poder. Como elas fizeram? É tentador pensar que essa sobrevivência esteja enraizada na sensatez coletiva dos eleitores. Talvez belgas e costa-riquenhos fossem simplesmente mais democráticos que alemães e italianos. Afinal, nós gostamos de acreditar que o destino de um governo esteja nas mãos de seus cidadãos. Se o povo abraça valores democráticos, a democracia estará salva. Se o povo está aberto a apelos autoritários, então, mais cedo ou mais tarde, a democracia vai ter problemas.

Essa visão está errada. Ela espera demais da democracia – que “o povo” possa dar forma, como lhe aprouver, ao tipo de governo que possui. É difícil encontrar qualquer evidência de apoio majoritário ao autoritarismo na Alemanha e na Itália nos anos 1920. Antes de os nazistas e os fascistas tomarem o poder, menos de 2% da população eram membros de partidos, e nenhum partido alcançara nada sequer próximo de uma maioria de votos em eleições livres e justas. Ao contrário, maiorias eleitorais sólidas se opuseram a Hitler e a Mussolini – antes de os dois homens alcançarem o poder com o apoio de insiders do mundo político cegos para o perigo de suas próprias ambições.

Hugo Chávez foi eleito por uma maioria de eleitores, mas há pouca evidência de que a Venezuela estivesse à procura de um ditador. Na época, o apoio público à democracia era maior na Venezuela do que no Chile – um país que era, e permanece, estavelmente democrático. Segundo a pesquisa de 1998 da Latinobarómetro,¹⁶ 60% dos venezuelanos concordavam com a afirmação “a democracia é sempre a melhor forma de governo”, ao passo que só 25% concordavam que, “sob certas circunstâncias, um governo au-

toritário pode ser preferível a um governo democrático”. Em contraste, só 53% dos chilenos entrevistados concordavam que “a democracia é sempre a melhor forma de governo”.

Demagogos potenciais existem em todas as democracias, e, ocasionalmente, um ou mais de um deles faz vibrar a sensibilidade pública. Em algumas democracias, porém, líderes políticos prestam atenção aos sinais e tomam medidas para garantir que os autoritários fiquem à margem, longe dos centros de poder. Ao serem confrontados com extremistas e demagogos, eles fazem um esforço orquestrado para isolá-los e derrotá-los. Embora as respostas populares aos apelos extremistas sejam importantes, mais importante é saber se as elites políticas, e sobretudo os partidos, servem como filtros. Resumindo, os partidos políticos são os guardiões da democracia.

SE OS AUTORITÁRIOS devem ser mantidos fora, primeiro eles têm que ser identificados. Não existe, infelizmente, nenhum sistema de alarme prévio totalmente seguro. Muitos autoritários podem ser reconhecidos com facilidade antes de chegarem ao poder. Eles têm um histórico claro: Hitler estivera na liderança de um golpe de Estado fracassado; Chávez liderara uma insurreição militar frustrada; os camisas-negras de Mussolini se envolveram em violência paramilitar; e, na Argentina em meados do século XX, Juan Perón ajudou a liderar um golpe bem-sucedido dois anos e meio antes de concorrer à Presidência.

Contudo, nem sempre os políticos revelam toda a plenitude do seu autoritarismo antes de chegar ao poder. Alguns aderem a normas democráticas no começo de suas carreiras, só para depois abandoná-las. Pensemos no primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán. Orbán e seu partido Fidesz começaram como democratas liberais no final dos anos 1980; e em seu primeiro mandato como primeiro-ministro, entre 1998 e 2002, Orbán governou democraticamente. Sua guinada autoritária depois de retornar ao poder em 2010 foi uma genuína surpresa.

Assim, como identificar autoritarismo em políticos que não têm um histórico obviamente antidemocrático? Aqui, nós nos voltaremos para o

eminente cientista político Juan Linz. Nascido em Weimar, na Alemanha, e criado em meio à guerra civil na Espanha, Linz conheceu bem até demais os perigos de perder a democracia. Como professor em Yale, ele dedicou grande parte de sua carreira a tentar entender como e por que as democracias morrem. Muitas das conclusões de Linz podem ser encontradas num livro pequeno, mas seminal, intitulado *The Breakdown of Democratic Regimes*. Publicado em 1978, o livro salienta o papel dos políticos, mostrando que seu comportamento pode reforçar a democracia ou colocá-la em risco. Ele também propôs, mas nunca desenvolveu plenamente, uma “prova dos nove”¹⁷ para identificar políticos antidemocráticos.

Baseados no trabalho de Linz, desenvolvemos um conjunto de quatro sinais de alerta que podem nos ajudar a reconhecer um autoritário.¹⁸ Nós devemos nos preocupar quando políticos: 1) rejeitam, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo; 2) negam a legitimidade de oponentes; 3) toleram e encorajam a violência; e 4) dão indicações de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia. A Tabela 1, a seguir, mostra como avaliar políticos nos termos desses quatro fatores.

Um político que se enquadre mesmo em apenas um desses critérios é motivo de preocupação. Que tipo de candidato tende a dar positivo no teste do autoritarismo? Com grande frequência, os outsiders populistas. Populistas são políticos antiestablishment – figuras que, afirmando representar a “voz do povo”, entram em guerra contra o que descrevem como uma elite corrupta e conspiradora. Populistas tendem a negar a legitimidade dos partidos estabelecidos, atacando-os como antidemocráticos e mesmo antipatrióticos. Eles dizem aos eleitores que o sistema não é uma democracia de verdade, mas algo que foi sequestrado, corrompido ou fraudulentamente manipulado pela elite. E prometem sepultar essa elite e devolver o poder “ao povo”. Esse discurso deve ser levado a sério. Quando populistas ganham eleições, é frequente investirem contra as instituições democráticas. Na América Latina, por exemplo, todos os quinze presidentes eleitos na Bolívia, no Equador, no Peru e na Venezuela entre 1990 e 2012 eram outsiders populistas: Alberto Fujimori, Hugo Chávez, Evo Morales, Lucio Gutiérrez e Rafael Correa. Todos os cinco acabaram enfraquecendo as instituições democráticas.¹⁹

TABELA 1. Os quatro principais indicadores de comportamento autoritário

<p>1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)</p>	<p>Os candidatos <u>rejeitam a Constituição</u> ou expressam disposição de violá-la?</p> <p><u>Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas</u>, como cancelar eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos?</p> <p>Buscam lançar mão (ou endossar o uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo?</p> <p>Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito?</p>
<p>2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos</p>	<p>Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente?</p> <p>Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça, seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante?</p> <p>Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política?</p> <p>Sem fundamentação, sugerem que seus rivais <u>sejam agentes estrangeiros</u>, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro – com frequência um governo inimigo?</p>
<p>3. Tolerância ou encorajamento à violência</p>	<p>Têm quaisquer laços com <u>gangues armadas</u>, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita?</p> <p>Patrocinaam ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes?</p> <p>Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica?</p> <p>Elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo?</p>

<p>4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia</p>	<p>Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas?</p> <p>Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia?</p> <p>Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo?</p>
---	---

É mais fácil falar do que manter políticos autoritários fora do poder. Democracias, afinal, não devem banir partidos ou proibir candidatos de concorrer em eleições – e nós não advogamos medidas desse tipo. A responsabilidade de separar o joio do trigo está, antes, nas mãos dos partidos e dos líderes partidários: os guardiões da democracia.

A guarda bem-sucedida dos portões da democracia exige que partidos estabelecidos isolem e derrotem forças extremistas, um comportamento que a cientista política Nancy Bermeo chama de “capacidade de se distanciar”.²⁰ Partidos pró-democráticos podem se distanciar de várias maneiras.

1. Primeiro, eles podem manter autoritários em potencial fora das chapas eleitorais em época de eleição. Isso exige que os partidos resistam à tentação de nomear esses extremistas para cargos de escalão superior, mesmo quando eles tenham potencial de captar votos.

2. Segundo, os partidos podem erradicar extremistas nas bases de suas fileiras. Tomemos o exemplo do Partido Moderado sueco (na época, chamado Liga Eleitoral Geral) durante o perigoso período entreguerras. O grupo de juventude da Liga (uma organização de ativistas em idade de votar), chamado Organização da Juventude Nacionalista Sueca, radicalizou-se cada vez mais a partir do começo dos anos 1930, criticando a democracia parlamentar, apoiando Hitler abertamente e até mesmo criando grupos de assalto.²¹ A Liga respondeu em 1933, expulsando a organização. A perda de 25 mil membros pode ter custado votos ao partido nas eleições municipais de 1934, mas a estratégia de distanciamento reduziu a influência das forças antidemocráticas no maior partido de centro-direita da Suécia.²²

Terceiro, partidos pró-democráticos podem evitar toda e qualquer aliança com partidos e candidatos antidemocráticos. Como vimos na Itália e na Alemanha, partidos pró-democráticos ficam às vezes tentados a se aliar com extremistas do seu flanco ideológico para ganhar votos ou, em sistemas parlamentares, formar governos. Essas alianças, porém, podem ter consequências devastadoras no longo prazo. Como escreveu Linz, a morte de muitas democracias pode ser remontada ao fato de um partido ter “maior afinidade por extremistas do seu lado do espectro político do que por partidos [de correntes predominantes] próximos do outro lado”.²³

Quarto, partidos pró-democráticos podem atuar para isolar sistematicamente extremistas, em vez de legitimá-los. Isso exige que os políticos evitem atos – como os comícios conjuntos dos conservadores alemães com Hitler no começo dos anos 1930 ou o discurso de Caldera simpatizando com Chávez – que ajudem a “normalizar” ou propiciar respeitabilidade pública a figuras autoritárias.

Por fim, sempre que extremistas emergem como sérios competidores eleitorais, os partidos predominantes devem forjar uma frente única para derrotá-los. Para citar Linz, eles devem estar dispostos a “juntar-se com oponentes ideologicamente distantes, mas comprometidos com a ordem política democrática”.²⁴ Em circunstâncias normais, isso é quase inimaginável. Pensem no senador Edward Kennedy e outros liberais do Partido Democrata fazendo campanha com Ronald Reagan, ou o Partido Trabalhista britânico e seus aliados sindicais apoiando Margaret Thatcher. Cada simpatizante do partido ficaria furioso com essa aparente traição de seus princípios. Contudo, em tempos extraordinários, a liderança partidária corajosa significa pôr a democracia e o país à frente e explicar claramente aos eleitores o que está em jogo. Quando um partido ou um político dá resultado positivo em nossa prova dos nove como uma ameaça eleitoral séria, não há muitas alternativas. Frentes democráticas unidas podem impedir que extremistas conquistem o poder, o que pode significar salvar a democracia.

EMBORA OS FRACASSOS sejam mais memoráveis, algumas democracias europeias foram guardiãs bem-sucedidas no entreguerras. Lições surpreendentemente importantes podem ser tiradas de pequenos países. Pensem na Bélgica e na Finlândia. Nos anos de crise política e econômica da Europa nas décadas de 1920 e 1930, ambos os países experimentaram um sinal de advertência precoce de decadência democrática – a ascensão de extremistas antissistema. Porém, à diferença da Itália e da Alemanha, foram salvos por suas elites políticas, que defenderam as instituições democráticas (pelo menos até a invasão nazista vários anos mais tarde).

Durante as eleições belgas de 1936, quando o contágio do fascismo estava se espalhando da Itália e da Alemanha para toda a Europa, os eleitores produziram um resultado estridente. Dois partidos autoritários de extrema direita – o Partido Rex e o Vlaams Nationaal Verbond (VNV), o partido nacionalista flamengo – obtiveram grandes resultados na apuração, capturando quase 20% dos votos populares e desafiando o predomínio histórico dos três partidos estabelecidos: o Partido Católico, de centro-direita, os socialistas e o Partido Liberal. As diatribes do líder do Partido Rex, Léon Degrelle, um jornalista católico que se tornaria colaborador nazista, foram especialmente fortes. Degrelle, um crítico virulento da democracia parlamentar, tinha rompido com a ala direita do Partido Católico e começou a atacar seus líderes como corruptos. Ele foi estimulado e recebeu apoio financeiro tanto de Hitler quanto de Mussolini.

A eleição de 1936 abalou os partidos centristas, que sofreram perdas que afetaram o conjunto de suas organizações. Conscientes dos movimentos antidemocráticos nas vizinhas Itália e Alemanha e temendo pela própria sobrevivência, eles fizeram frente à temerosa tarefa de decidir como responder. O Partido Católico, em particular, enfrentou um difícil dilema: colaborar com seus adversários de longa data, os socialistas e os liberais, ou forjar uma aliança de direita que incluía os rexistas, partido com o qual eles compartilhavam certas afinidades ideológicas, mas que rejeitava os valores da política democrática.

Ao contrário dos políticos convencionais, que bateram em retirada na Itália e na Alemanha, a liderança católica declarou que qualquer coope-

ração com os rexistas seria incompatível com a permanência da filiação ao partido e, em seguida, desenvolveu uma estratégia de duas vertentes para combater o movimento. Internamente, os líderes do Partido Católico fortaleceram a disciplina, fazendo a triagem dos candidatos com simpatias rexistas e expulsando aqueles que expressavam opiniões extremistas. Além disso, a liderança do partido assumiu uma posição forte contra a cooperação com a extrema direita.²⁵ Externamente, o Partido Católico disputou com o Rex na raia do próprio Rex, ao adotar novas táticas de propaganda e campanha voltadas para os jovens católicos que antes faziam parte da base rexista. Em dezembro de 1935, eles criaram a Frente da Juventude Católica e começaram a opor a Degrelle seus antigos aliados.²⁶

O choque final entre o Rex e o Partido Católico, no qual o Rex foi efetivamente afastado (até a ocupação nazista), teve como centro a formação de um novo governo depois das eleições de 1936. O Partido Católico apoiou o primeiro-ministro católico em exercício, Paul van Zeeland.²⁷ Depois que Van Zeeland reconquistou a posição, havia duas opções principais para formar o governo: a primeira era uma aliança com os rivais socialistas, na linha da “Frente Popular” na França, o que Van Zeeland e outros líderes católicos inicialmente esperaram poder evitar. A segunda era uma aliança de direita de forças antissocialistas que incluiria o Rex e o VNV. Não era uma escolha fácil; a segunda opção era apoiada pela facção tradicionalista, que buscava desequilibrar o frágil gabinete de Zeeland reunindo as bases católicas, organizando uma “Marcha sobre Bruxelas” e forçando uma eleição suplementar na qual o líder Degrelle concorreria contra Van Zeeland.²⁸ Esses planos foram frustrados em 1937, quando Degrelle perdeu a eleição suplementar, em grande parte porque os parlamentares do Partido Católico tinham tomado uma posição: eles se recusaram a apoiar o plano nacionalista e, em vez disso, se uniram aos liberais e socialistas pelas costas de Van Zeeland. Essa foi a ação mais importante do Partido Católico como guardião da democracia.

A posição do Partido Católico à direita também foi viabilizada pelo rei Leopoldo III e pelo Partido Socialista. A eleição de 1936 tinha deixado o Partido Socialista com a maior bancada do Legislativo, o que lhe dava a prer-

rogativa de formar um governo. Entretanto, quando ficou evidente que os socialistas não conseguiriam obter apoio parlamentar suficiente, em vez de convocar uma nova eleição²⁹ – situação que poderia entregar mais cadeiras a partidos extremistas – o rei se reuniu com os líderes dos partidos maiores para convencê-los a formar um gabinete de poder compartilhado, liderado pelo primeiro-ministro em exercício, Van Zeeland. O gabinete incluiria tanto católicos conservadores quanto socialistas, mas excluiria partidos antissistema dos dois lados. Embora não confiassem em Van Zeeland, um homem do Partido Católico, os socialistas puseram a democracia à frente de seus próprios interesses e endossaram a grande coalizão.

Uma dinâmica semelhante se desdobrou na Finlândia, onde o Movimento de Lapua, de extrema direita, irrompeu no cenário político em 1929, ameaçando a frágil democracia do país.³⁰ O movimento buscava a destruição do comunismo por qualquer meio necessário, ameaçando partir para a violência se suas demandas não fossem atendidas e atacando políticos convencionais que considerava colaboradores dos socialistas.³¹ De início, os políticos da União Agrária, de centro-direita, governante, flertaram com o Movimento de Lapua,³² considerando o seu anticomunismo politicamente útil; eles atenderam as demandas de negar direitos políticos aos comunistas e, ao mesmo tempo, toleravam a violência da extrema direita. Em 1930, P.E. Svinhufvud, um conservador que os líderes do Lapua consideravam “um dos seus”, se tornou primeiro-ministro e lhes ofereceu duas cadeiras no gabinete ministerial.³³ Um ano mais tarde, Svinhufvud se tornou presidente. O Lapua, contudo, manteve seu comportamento extremista;³⁴ com os comunistas proscritos, começou a atacar o Partido Social-Democrata, mais moderado.³⁵ Criminosos do Lapua sequestraram mais de mil social-democratas, incluindo líderes sindicais e membros do Parlamento. O movimento também organizou uma marcha de 12 mil pessoas sobre Helsinque (nos moldes da mítica Marcha sobre Roma)³⁶ e, em 1932, apoiou um golpe fracassado destinado a derrubar o governo e substituí-lo por uma administração “apolítica” e “patriótica”.

Entretanto, visto que o Movimento de Lapua se radicalizava, os partidos conservadores tradicionais da Finlândia romperam com ele de maneira

decisiva. No final de 1930, o grosso da União Agrária, o Partido do Progresso, liberal, e grande parte do Partido dos Povos Suecos se aliaram com o seu principal rival, os social-democratas, na assim chamada Frente da Legalidade, visando defender a democracia contra extremistas violentos.³⁷ Até mesmo o presidente conservador, Svinhufvud, rejeitou com veemência – e por fim proibiu – seus antigos aliados.³⁸ O Movimento de Lapua restou isolado e a breve eclosão fascista na Finlândia foi abortada.³⁹

Mas não é só em casos históricos distantes que encontramos exemplos de guardiões bem-sucedidos. Na Áustria, em 2016, o principal partido de centro-direita (o Partido Popular Austríaco, ÖVP) efetivamente manteve o direitista radical Partido da Liberdade (FPÖ) fora da Presidência. A Áustria tem um longo histórico de políticas de extrema direita, e o FPÖ é um dos partidos de extrema direita mais fortes da Europa. O sistema político da Áustria tornava-se cada vez mais vulnerável, pois os dois partidos principais, o social-democrata (SPÖ) e o democrata-cristão (ÖVP), que se alternaram na Presidência ao longo do período pós-guerra, estavam se enfraquecendo. Em 2016, sua predominância foi desafiada por dois arrivistas – o ex-presidente do Partido Verde, Alexander Van der Bellen, e o líder extremista do FPÖ, Norbert Hofer.

Para surpresa da maior parte dos analistas, o primeiro turno deixou Van der Bellen e o outsider de direita Hofer para a disputa no segundo. Depois de um erro processual em outubro de 2016, o segundo turno foi realizado em dezembro. A esta altura dos acontecimentos, vários políticos de peso, inclusive alguns do ÖVP, conservador, sustentavam que era necessário derrotar Hofer e seu Partido da Liberdade. Hofer incitava a violência contra imigrantes e muitos se perguntavam se, caso eleito, privilegiaria seu partido e violaria as normas há muito vigentes de que o presidente deveria permanecer acima da política. Face a essa ameaça, alguns líderes importantes do ÖVP trabalharam para derrotar Hofer, apoiando o seu principal rival ideológico, o candidato verde com inclinações de esquerda, Van der Bellen. O candidato presidencial do ÖVP, Andreas Khol, endossou Van der Bellen, assim como o presidente do partido, Reinhold Mitterlehner, a ministra Sophie Karmasin e dezenas de prefeitos do ÖVP no interior da

Áustria. Numa carta, o ex-presidente Erhard Busek escreveu que apoiava Van der Bellen “não com paixão, mas após cuidadosa deliberação”, e que, além disso, sua decisão era motivada pelo sentimento de que “nós não queremos receber congratulações de Le Pen, Jobbik, Wilders e o do AfD [e outros extremistas] depois das nossas eleições presidenciais”.⁴⁰ Van der Bellen ganhou por uma diferença de apenas 300 mil votos.

Essa atitude exige uma coragem política considerável. Segundo um prefeito do Partido Católico de uma pequena cidade nas cercanias de Viena, Stefan Schmuckenschlager, que apoiou o candidato do Partido Verde, foi uma decisão que dividiu famílias.⁴¹ Seu irmão gêmeo, outro líder partidário, apoiara Hofer. Como explicou Schmuckenschlager, a política de poder tem que ser deixada de lado para fazer a coisa certa.

Os apoios dados pelo ÖVP ajudaram? Há evidências de que sim. Segundo pesquisas de boca de urna, 55% daqueles que se identificaram como simpatizantes do ÖVP disseram que tinham votado em Van der Bellen, e 48% dos eleitores de Van der Bellen disseram que votaram nele para impedir a vitória de Hofer. Além disso, a forte divisão urbano-rural que sempre marcou a política austríaca (entre áreas urbanas de esquerda e áreas rurais de direita) foi dramaticamente reduzida no segundo turno em dezembro de 2016, com um número surpreendente de estados rurais conservadores mudando seu voto para Van der Bellen.

Em resumo, em 2016, líderes responsáveis no ÖVP resistiram à tentativa de se aliar a um partido extremista do seu próprio flanco ideológico, e o resultado foi a derrota desse partido. O forte desempenho do FPÖ nas eleições parlamentares de 2017, que o habilitou a tornar-se um parceiro menor no novo governo de direita, deixou claro que o dilema enfrentado pelos partidos conservadores austríacos persiste.

De sua parte, os Estados Unidos têm um histórico impressionante de guarda bem-sucedida dos portões. Tanto democratas como republicanos enfrentaram figuras extremistas em suas fileiras, algumas das quais com considerável apoio público. Durante décadas, ambos os partidos conseguiram manter essas figuras fora da corrente dominante. Até 2016, é claro.

4. Subvertendo a democracia

ALBERTO FUJIMORI, DO PERU, não planejou ser ditador. Ele nem sequer planejou ser presidente. Um reitor de universidade de ascendência japonesa pouco conhecido, Fujimori nutria esperanças de concorrer a uma cadeira no Senado em 1990. Quando viu que nenhum partido o indicaria, criou o seu próprio e se nomeou candidato.¹ Sem dinheiro, ele se lançou na corrida presidencial a fim de atrair publicidade para sua campanha ao Senado.² Contudo, 1990 foi um ano de crise aguda. A economia peruana tinha entrado em colapso com a inflação e o grupo guerrilheiro maoista Sendero Luminoso, cuja violenta insurreição tinha matado dezenas de milhares de pessoas desde seu surgimento em 1980, estava se aproximando de Lima, a capital do país. Os peruanos se mostravam enojados com os partidos estabelecidos. Em protesto, muitos deles se voltaram para o João-ninguém político cujo slogan de campanha era “Um presidente que gosta de você”. Fujimori cresceu repentinamente nas pesquisas, e chocou o mundo político peruano ao terminar em segundo lugar e se qualificar para o segundo turno contra Mario Vargas Llosa, o romancista mais destacado do país. Os peruanos admiravam Vargas Llosa, que depois ganharia um Prêmio Nobel de Literatura. Praticamente todo o establishment – políticos, mídia, líderes empresariais – apoiava Vargas Llosa, mas os peruanos comuns o viam como demasiado íntimo das elites, que se mostravam surdas às suas preocupações. Fujimori, cujo discurso populista capitalizava esse ódio, sensibilizou muitas pessoas como a única opção real de mudança. Ele ganhou.

Em seu discurso de posse, Fujimori advertiu que o Peru enfrentava a “mais profunda crise de sua história republicana”. A economia, disse

ele, estava “à beira do colapso”, e a sociedade peruana vinha sendo “despedaçada pela violência, a corrupção, o terrorismo e o tráfico de drogas”. Fujimori prometeu “tirar [o país] da situação em que se encontrava e conduzi-lo para um destino melhor”. Ele estava convencido de que o país precisava de reformas econômicas drásticas e de que teria de intensificar a luta contra o terrorismo. Contudo, só tinha uma vaga ideia de como realizar essas coisas.³

Ele também enfrentava obstáculos assustadores. Como outsider político, Fujimori tinha poucos amigos entre os caciques tradicionais da política peruana. Partidos de oposição controlavam o Congresso e contavam com indicados seus a ocupar cadeiras na Suprema Corte. A mídia tradicional, a maior parte da qual apoiara Vargas Llosa, não confiava nele. Fujimori tinha sido inclemente em seus ataques contra a elite política, descrevendo-a como uma oligarquia corrupta que estava arruinando o país.⁴ Eleito, ele descobriu que aqueles que havia atacado e derrotado durante a campanha ainda controlavam muitas das alavancas de poder.

Fujimori teve que encarar um começo turbulento. O Congresso não aprovou nenhuma lei durante seus primeiros meses no cargo e os tribunais não pareciam estar à altura da tarefa de responder à crescente ameaça terrorista.⁵ Fujimori não só carecia de experiência nas complexidades da política legislativa, como tampouco tinha paciência para elas.⁶ Como disse um de seus colaboradores, ele “não suportava a ideia de convidar o presidente do Senado ao palácio presidencial toda vez que quisesse que o Congresso aprovasse uma lei”.⁷ Preferia, como algumas vezes se gabou, governar o Peru sozinho – a partir do seu laptop.

Assim, em vez de negociar com os líderes do Congresso, Fujimori os açoitou, chamando-os de “charlatões improdutivos”.⁸ Ele atacou juízes não cooperativos, caracterizando-os como “laciaos” e “patifes”.⁹ Ainda mais perturbador, ele começou a contornar o Congresso, optando por decretos executivos.¹⁰ Mandatários do governo começaram a se queixar de que a Constituição do Peru era “rígida” e “restritiva”,¹¹ reforçando o medo de que o compromisso de Fujimori com as instituições democráticas fosse fraco. Em um discurso para líderes empresariais, Fujimori perguntou: “Somos

nós realmente uma democracia? ... Eu acho difícil dizer que sim. Nós somos um país que na verdade sempre foi governado por minorias poderosas, oligopólios, panelinhas, lobbies...”¹²

Alarmado, o establishment do Peru reagiu negativamente. Quando Fujimori contornou os tribunais para libertar milhares de prisioneiros condenados por pequenos crimes a fim de abrir espaço para terroristas nas cadeias, a Associação Nacional de Juízes o acusou de “autoritarismo antidemocrático inaceitável”. Com efeito, os tribunais declararam vários decretos de Fujimori inconstitucionais. Logo seus críticos o estavam denunciando como “autoritário”, e a mídia começou a descrevê-lo como um imperador japonês.¹³ No começo de 1991, houve rumores de impeachment. Em março, a revista política *Caretas* publicou uma capa com uma fotografia de Fujimori na mira de um rifle, perguntando: “Pode Fujimori ser deposto? Há quem já esteja estudando a Constituição”.¹⁴

Sentindo-se sitiado, Fujimori dobrou a aposta. Num discurso para líderes empresariais, declarou: “Não vou parar até ter quebrado todos os tabus que restaram. Um por um, eles vão cair; nós vamos ser triplamente audaciosos na derrubada de todos os muros que separam o país do progresso.” Em novembro de 1991, ele enviou um pacote maciço de 126 decretos para aprovação do Congresso. Eram decretos de longo alcance, incluindo algumas medidas antiterrorismo que ameaçavam liberdades civis. O Congresso objetou. Não só repeliu ou diluiu vários dos decretos mais importantes, mas aprovou uma legislação restringindo o poder de Fujimori. O conflito se agravou. Fujimori acusou o Congresso de ser controlado por traficantes de drogas, e, em resposta, o Senado aprovou uma moção para “revogar” a Presidência devido à “incapacidade moral” de Fujimori. Embora a moção não tenha sido aprovada por poucos votos na Câmara dos Deputados, o conflito tinha chegado a ponto de um mandatário do governo preocupar-se com “ou o Congresso matar o presidente, ou o presidente matar o Congresso”.¹⁵

O presidente matou o Congresso. Em 5 de abril de 1992, Fujimori apareceu na televisão e anunciou que estava dissolvendo o Congresso e a Constituição. Menos de dois anos depois de sua surpreendente eleição, o outsider azarão tinha se tornado um tirano.

A oposição (liberal)

EMBORA ALGUNS DEMAGOGOS eleitos assumam o cargo com um plano de autocracia, esse não é o caso de muitos deles, como Fujimori. A ruptura democrática não precisa de um plano. Antes, como sugere a experiência do Peru, ela pode resultar de uma sequência não antecipada de acontecimentos – uma escalada de retaliações entre um líder demagógico que não obedece às regras e um establishment político ameaçado.

O processo muitas vezes começa com palavras. Demagogos atacam seus críticos com termos ásperos e provocativos – como inimigos, subversivos e até mesmo terroristas. Quando concorreu pela primeira vez à Presidência, Hugo Chávez descreveu seus oponentes como “porcos rançosos” e “oligarcas esqualidos”.¹⁶ Como presidente, chamou seus críticos de “inimigos” e “traidores”;¹⁷ Fujimori ligava seus oponentes ao terrorismo e ao tráfico de drogas; e o primeiro-ministro italiano Silvio Berlusconi atacou juízes que decidiam contra ele chamando-os de “comunistas”.¹⁸ Jornalistas também se tornam alvos. O presidente equatoriano Rafael Correa caracterizou a mídia como “inimiga política ameaçadora”¹⁹ que “tem que ser derrotada”. Recep Tayyip Erdoğan, da Turquia, acusou jornalistas de propagarem “terrorismo”.²⁰ Esses ataques podem ter consequências importantes. Se o público passar a compartilhar a opinião de que oponentes são ligados ao terrorismo e de que a mídia está espalhando mentiras, torna-se mais fácil justificar ações empreendidas contra eles.

A investida não para por aí. Embora analistas muitas vezes assegurem que demagogos são “só falastrões” e que suas palavras não devem ser levadas demasiado a sério, um rápido exame dos líderes demagógicos mundo afora sugere que muitos deles de fato cruzam a fronteira entre palavras e ação. É por isso que a ascensão inicial de um demagogo ao poder tende a polarizar a sociedade, criando uma atmosfera de pânico, hostilidade e desconfiança mútua. As palavras ameaçadoras do novo líder têm um efeito bumerangue. Se a mídia se sente ameaçada, pode abandonar o comedido e padrões profissionais, num esforço desesperado para enfraquecer o governo. E a oposição pode concluir que, pelo bem do país, o governo tem que ser afastado através de medidas extremas – impeachment, manifestações de massa, até mesmo golpe.

Quando Juan Perón foi eleito pela primeira vez na Argentina, em 1946, muitos dos seus oponentes o viam como um fascista. Membros da opositora União Cívica Radical, acreditando estar numa “luta contra o nazismo”, boicotaram a posse de Perón. Desde o primeiro dia da Presidência, seus rivais no Congresso adotaram uma estratégia de “oposição, obstrução e provocação”,²¹ chegando mesmo a convocar a Suprema Corte para assumir o controle do governo. Igualmente, a oposição venezuelana solicitou que a Suprema Corte nomeasse uma equipe de psiquiatras para determinar se Chávez podia ser afastado do cargo com base em “incapacidade mental”.²² Jornais e redes de televisão proeminentes endossaram os esforços extraconstitucionais para derrubá-lo. Autoritários potenciais interpretam esses ataques como uma ameaça séria e, por sua vez, se tornam mais hostis.

Eles também dão esse passo por outra razão: a democracia é um trabalho árduo. Enquanto negócios familiares e esquadrões de exércitos podem ser governados por ordens, democracias exigem negociações, compromissos e concessões. Reveses são inevitáveis, vitórias são sempre parciais. Iniciativas presidenciais podem morrer no Congresso ou ser bloqueadas por tribunais. Todos os políticos se veem frustrados por essas restrições, mas os democráticos sabem que têm de aceitá-las. Eles são capazes de vencer a torrente constante de críticas. Para os outsiders, porém, sobretudo aqueles com inclinações demagógicas, a política democrática é com frequência considerada insuportavelmente frustrante. Para eles, freios e contrapesos são vistos como uma camisa de força. Como o presidente Fujimori, que não tinha estômago para a ideia de ter de almoçar com líderes do Senado toda vez que quisesse aprovar uma lei, os aspirantes a autoritários têm pouca paciência com o dia a dia da política da democracia. E, como Fujimori, querem se libertar.

COMO AUTORITÁRIOS ELEITOS destroem as instituições democráticas cujo dever é restringi-los? Alguns o fazem com uma só cajadada. Com maior frequência, porém, a investida contra a democracia começa lentamente. Para muitos cidadãos, ela pode, de início, ser imperceptível. Afinal, eleições

continuam a ser realizadas. Políticos de oposição ainda têm seus assentos no Congresso. Jornais independentes ainda circulam. A erosão da democracia acontece de maneira gradativa, muitas vezes em pequeníssimos passos. Tomado individualmente, cada passo parece insignificante – nenhum deles aparenta de fato ameaçar a democracia. Com efeito, as iniciativas governamentais para subverter a democracia costumam ter um verniz de legalidade. Elas são aprovadas pelo Parlamento ou julgadas constitucionais por supremas cortes. Muitas são adotadas sob o pretexto de diligenciar algum objetivo público legítimo – e mesmo elogiável –, como combater a corrupção, “limpar” as eleições, aperfeiçoar a qualidade da democracia ou aumentar a segurança nacional.

Para melhor compreender como autocratas eleitos minam sutilmente as instituições, é útil imaginarmos uma partida de futebol. Para consolidar o poder, autoritários potenciais têm de capturar o árbitro, tirar da partida pelo menos algumas das estrelas do time adversário e reescrever as regras do jogo em seu benefício, invertendo o mando de campo e virando a situação de jogo contra seus oponentes.

É SEMPRE BOM ter os árbitros do seu lado. Estados modernos possuem várias agências com autoridade para investigar e punir delitos tanto de funcionários ou mandatários públicos como de cidadãos comuns. Entre elas figuram o sistema judiciário, os órgãos de imposição da lei, os serviços de inteligência e as agências reguladoras e tributárias. Em democracias, essas instituições são destinadas a servir como árbitros neutros. Para autoritários potenciais, as instituições judiciárias e policiais representam, assim, tanto um desafio quanto uma oportunidade. Se elas permanecem independentes, têm a capacidade de denunciar e punir abusos governamentais. Este é o trabalho do árbitro, impedir fraudes. Não obstante, se controladas por secretários, essas instituições podem servir aos objetivos do aspirante a ditador, protegendo o governo de investigações e processos criminais que possam levar ao seu afastamento do poder. O presidente pode infringir a lei, ameaçar direitos civis e até violar a Constituição sem ter que se preocupar com

a possibilidade de tais abusos serem investigados ou censurados. Com tribunais cooptados mediante alteração de sua composição e autoridades policiais rendidas, os governos podem agir com impunidade.

Capturar os árbitros dá ao governo mais que um escudo. Também oferece uma arma poderosa, permitindo que ele imponha a lei de maneira seletiva, punindo oponentes e favorecendo aliados. As autoridades fazendárias podem ser utilizadas para assestar e atacar políticos, empresas e meios de comunicação rivais. A polícia pode reprimir duramente manifestações da oposição ao mesmo tempo que tolera atos de violência perpetrados por assassinos pró-governo. Agências de inteligência podem ser usadas para espionar críticos e descobrir material para chantagens.

Com maior frequência, a captura de árbitros se dá através da discreta demissão de servidores civis e outros funcionários ou mandatários independentes e sua substituição por sectários. Na Hungria, por exemplo, o primeiro-ministro Viktor Orbán mudou a composição de vários órgãos em teoria independentes – a Procuradoria-Geral, o Tribunal de Contas, o gabinete de Ouvidoria, o Escritório Central de Estatísticas e a Corte Constitucional –, substituindo seus membros por aliados partidários depois que voltou ao poder em 2010.²³

Instituições não facilmente expurgáveis podem ser sequestradas de maneira sutil, por outros meios. Poucos fizeram isso melhor que o “conselheiro de inteligência” de Alberto Fujimori, Vladimiro Montesinos. Sob a direção de Montesinos, o Serviço Nacional de Inteligência do Peru gravou em vídeo centenas de políticos, juizes, congressistas, empresários, jornalistas e editores de oposição pagando ou recebendo suborno, entrando em bordéis ou empreendendo outras atividades ilegais – e depois usou os vídeos para chantageá-los.²⁴ Ele também mantinha três magistrados da Suprema Corte, dois membros do Tribunal Constitucional e um número “inacreditável” de juizes e promotores públicos em sua folha de pagamento, fazendo entregas mensais em espécie em suas residências.²⁵ Tudo isso foi feito em segredo; à superfície, o sistema de justiça do Peru funcionava como qualquer outro. Nas sombras, porém, Montesinos ajudava Fujimori a consolidar seu poder.

Juízes incorruptíveis podem ser visados para impeachment. Quando Perón assumiu a Presidência em 1946, quatro dos cinco membros da Suprema Corte da Argentina eram oponentes conservadores, um dos quais o chamara de fascista.²⁶ Preocupados com o histórico da corte de derrubar leis favoráveis aos trabalhadores, os aliados de Perón no Congresso afastaram três dos magistrados, com base em acusações de conduta ilegal (e um quarto membro renunciou antes que viesse a sofrer impeachment).²⁷ Perón nomeou então quatro sectários,²⁸ e a corte nunca mais lhe fez oposição. Igualmente, quando o Tribunal Constitucional do Peru ameaçou bloquear a proposta do presidente Fujimori de um terceiro mandato em 1997, os aliados de Fujimori no Congresso afastaram três dos sete magistrados do órgão – alegando que, ao declarar que o empenho de Fujimori para contornar os limites constitucionais de mandato era “inconstitucional”,²⁹ eles próprios haviam infringido a Constituição.

Governos incapazes de afastar juízes independentes podem contorná-los através de mudanças na composição da corte. Na Hungria, por exemplo, o governo Orbán aumentou o número total de membros da Corte Constitucional, mudou as regras de nomeação, de modo que o partido governante Fidesz pudesse indicar sozinho os novos magistrados, e encheu a corte de partidários.³⁰ Na Polônia, o Partido da Lei e da Justiça, governante, teve várias de suas iniciativas bloqueadas pelo Tribunal Constitucional – a mais alta autoridade do país em questões constitucionais – entre 2005 e 2007. Quando retornou ao poder, em 2015, o partido tomou medidas para evitar perdas semelhantes no futuro. Na época, havia duas vagas abertas no Tribunal Constitucional de quinze membros e três magistrados que o Parlamento, cujo mandato expirava, já aprovava mas que ainda precisavam prestar juramento. Numa manobra constitucional dúbia, o novo governo do Lei e Justiça se recusou a receber o juramento dos três magistrados e, em vez disso, impôs cinco novos juízes.³¹ Com boa margem, foi então aprovada uma lei exigindo que todas as decisões obrigatórias do Tribunal Constitucional tivessem maioria de dois terços. Na prática, isso deu aos aliados do governo um poder de veto dentro do tribunal, limitando a capacidade do órgão de servir como um controle independente do poder governamental.³²

A maneira mais extrema de capturar os árbitros é destruir completamente as cortes e tribunais e criar novos. Em 1999, o governo Chávez convocou eleições para uma Assembleia Constituinte que, violando uma decisão anterior da Suprema Corte, concedeu a si mesma o direito de dissolver todas as demais instituições do Estado, inclusive a Suprema Corte. Temendo pela própria sobrevivência, a Suprema Corte aquiesceu e decretou que a iniciativa era constitucional.³³ A presidente do órgão, Cecilia Sosa, renunciou, declarando que a corte tinha “cometido suicídio para evitar ser assassinada. Mas o resultado é o mesmo. Ela está morta”.³⁴ Dois meses depois, a Suprema Corte foi dissolvida e substituída por um novo Tribunal Supremo de Justiça.³⁵ Contudo, nem isso foi capaz de garantir um Judiciário dócil, de modo que, em 2004, o governo Chávez expandiu o Tribunal Supremo para 22 membros e preencheu as novas cadeiras com lealistas “revolucionários”.³⁶ Isso produziu o efeito desejado. Ao longo dos nove anos seguintes, nem sequer uma única decisão do Tribunal Supremo foi contra o governo.³⁷

Em cada um desses casos, os árbitros do jogo democrático foram trazidos para o lado do governo, proporcionando ao governante tanto uma blindagem contra questionamentos constitucionais quanto uma arma poderosa – e “legal” – com a qual atacar seus oponentes.

UMA VEZ QUE OS ÁRBITROS estejam dominados, os autocratas eleitos podem se voltar para seus oponentes. A maioria das autocracias contemporâneas não eliminou todos os traços de dissensão, como fez Mussolini na Itália fascista ou Fidel Castro na Cuba comunista. Porém, muitos fizeram esforços para garantir que jogadores importantes – qualquer um realmente capaz de prejudicar o governo – fossem marginalizados, obstruídos ou pagos para entregar o jogo. Jogadores importantes podem incluir políticos de oposição, líderes empresariais que financiam a oposição, meios de comunicação importantes ou outras figuras culturais que desfrutam de certo status moral público.

A maneira mais fácil de lidar com oponentes potenciais é comprá-los. A maioria dos autocratas eleitos começa oferecendo posições públicas, favo-

res e prerrogativas a figuras políticas, do mundo dos negócios e da mídia, ou suborno direto em troca de apoio ou, pelo menos, discreta neutralidade. Meios de comunicação cooperativos podem obter acesso privilegiado ao presidente, ao passo que empresários amigáveis podem receber concessões lucrativas ou fechar contratos com o governo. O governo Fujimori foi mestre em comprar seus críticos, sobretudo na mídia. No final dos anos 1990, toda rede de televisão importante, vários jornais cotidianos e tabloides populares estavam na folha de pagamento do governo. Vladimiro Montesinos pagou aos proprietários do Canal 4 cerca de 12 milhões de dólares em troca da assinatura de um “contrato” que dava a Montesinos o controle da programação noticiosa do canal.³⁸ O principal acionista do Canal 5 recebeu 9 milhões de dólares de Montesinos, e o principal acionista do Canal 9 ganhou 50 mil dólares em troca da demissão de dois destacados repórteres investigativos. Numa conversa gravada em vídeo no final de 1999, Montesinos declarou que os chefes das emissoras estavam “todos enquadrados agora ... Nós os fizemos assinar documentos e tudo mais ... Todos eles, todos enquadrados. Todos os dias, eu tenho uma reunião ao meio-dia e meia ... e nós planejamos o noticiário noturno”.³⁹

Foram as figuras da mídia que receberam as maiores propinas de Montesinos, mas ele também comprou políticos. Em 1998, quando grupos de oposição recolheram um número suficiente de assinaturas para forçar um referendo a fim de decidir se Fujimori poderia ou não concorrer à reeleição no ano 2000, a questão foi jogada para o Congresso, onde, por lei, teria que contar com o apoio de 40% dos deputados. Em teoria, a oposição tinha os 48 votos necessários para aprovar o referendo. No entanto, Montesinos subornou três legisladores para que faltassem à sessão. Um deles, Luis Chu, recebeu o pagamento de um apartamento de 130 mil dólares, oriundos de um fundo para compra de favores de uma agência de inteligência; outro, Miguel Ciccía, teve ajuda num processo legal que envolvia seus negócios. A terceira, Susy Díaz, concordou em ficar em casa por “razões pessoais”.⁴⁰ A aprovação do referendo perdeu por poucos votos, permitindo a Fujimori concorrer e ganhar um terceiro mandato ilegal em 2000. E, quando o eleitorado não deu a Fujimori uma maioria

parlamentar, Montesinos subornou dezoito deputados da oposição para que mudassem de lado.

Jogadores que não possam ser comprados têm que ser enfraquecidos por outros meios. Enquanto ditadores da velha guarda costumavam prender, exilar ou até matar seus rivais, os autocratas contemporâneos tendem a esconder sua repressão debaixo de um verniz de legalidade. É por isso que capturar os árbitros é tão importante. Sob Perón, o líder opositor Ricardo Balbín foi preso por “desrespeitar” o presidente durante a campanha eleitoral. Balbín apelou à Suprema Corte, mas, como Perón havia alterado sua composição em seu favor, não teve sequer uma chance.⁴¹ Na Malásia, o primeiro-ministro Mahathir Mohamad usou uma força policial politicamente leal e um Judiciário de composição alterada para investigar, deter e condenar seu rival mais importante, Anwar Ibrahim, sob a acusação de sodomia, no final dos anos 1990.⁴² Na Venezuela, o líder opositor Leopoldo López foi preso e acusado de “incitação à violência” durante a onda de protestos contra o governo em 2014. Autoridades do governo não apresentaram nenhuma prova de incitamento, alegando em certo momento que a incitação havia sido “subliminar”.⁴³

Governos também podem usar seu controle sobre árbitros para marginalizar “legalmente” a mídia de oposição, com frequência através de processos de calúnia ou difamação. O presidente equatoriano Rafael Correa foi um mestre nessa arte. Em 2011, ele ganhou vultosos 40 milhões de dólares num processo de calúnia contra os proprietários e o editor de um jornal importante, *El Universo*, que publicara um editorial que o rotulava de “ditador”. Correa caracterizou o caso como um “grande passo adiante no rumo da libertação de nossas Américas de um dos maiores e mais impunes poderes: a mídia corrupta”. Posteriormente, ele perdoou os proprietários, mas o processo teve um poderoso efeito depressor sobre a imprensa.⁴⁴

Os governos Erdoğan e Putin também brandiram a lei com eficácia devastadora. Na Turquia, uma das principais vítimas foi o poderoso conglomerado Doğan Yayın, que controlava 50% do mercado de mídia turco, inclusive o jornal mais lido do país, o *Hurriyat*, e vários canais de televisão. Muitas afiliadas do grupo Doğan eram seculares e liberais, o que as anta-

gonizava com o governo do AKP. Em 2009, o governo revidou, multando o Doğan em quase 2,5 bilhões de dólares – montante que quase excedia o patrimônio líquido da empresa – por evasão fiscal. Mutilado, o Doğan foi obrigado a vender grande parte de seu império, inclusive dois grandes jornais e um canal de televisão. Eles foram comprados por empresários favoráveis ao governo.⁴⁵ Na Rússia, depois que a rede de televisão independente de Vladimir Gusinsky se revelou uma “pedra no sapato” para o governo,⁴⁶ Putin soltou as autoridades fiscais sobre Gusinsky, prendendo-o por “apropriação financeira indébita”. Ofereceram-lhe “um acordo tirado diretamente de um filme de máfia ruim: abrir mão da NTV em troca de sua liberdade”.⁴⁷ Ele aceitou a transação, entregou a NTV à empresa gigante de energia controlada pelo governo, a Gazprom, e fugiu do país.⁴⁸ Na Venezuela, o governo Chávez desencadeou uma investigação sobre irregularidades financeiras cometidas pelo proprietário da emissora Globovisión, Guillermo Zuloaga, forçando-o a fugir do país para não ser preso. Sob intensa pressão financeira, Zuloaga finalmente vendeu a Globovisión para um empresário simpatizante do governo.⁴⁹

Quando importantes meios de comunicação são atacados, outros entram em alerta e passam a praticar a autocensura. Quando o governo Chávez promoveu uma escalada de ataques em meados da década de 2000, uma das maiores redes de televisão do país, a Venevisión, decidiu parar de cobrir política. A programação de entrevistas matinais foi substituída por quadros sobre astrologia, e novelas ganharam precedência sobre noticiários noturnos. Outrora tida como uma rede pró-oposição, a Venevisión mal cobriu a oposição durante a eleição de 2006, dando ao presidente Chávez mais de cinco vezes mais tempo de cobertura do que aos seus rivais.⁵⁰

Autocratas eleitos também buscam enfraquecer líderes que disponham de meios para financiar a oposição. Essa foi uma das chaves para a consolidação do poder de Putin na Rússia. Em julho de 2000, com menos de três meses de Presidência, Putin convocou 21 dos mais ricos empresários da Rússia ao Kremlin, onde lhes informou que estariam livres para ganhar dinheiro durante o seu mandato – mas só se ficassem longe da política.⁵¹ A maioria dos assim chamados oligarcas atendeu à advertência de Putin. O

bilionário Boris Berezovsky, acionista controlador da emissora de televisão ORT, não atendeu. Quando a cobertura da ORT se tornou decisiva, o governo ressuscitou um caso de fraude há muito adormecido e ordenou a prisão de Berezovsky. Este então partiu para o exílio, deixando seus ativos de mídia nas mãos de um sócio minoritário, que “gentilmente os pôs à disposição de Putin”. Outro oligarca que ignorou a advertência de Putin foi Mikhail Khodorkovsky, dirigente da gigantesca companhia petrolífera Yukos. Homem mais rico da Rússia (com uma fortuna de 15 bilhões de dólares, segundo a *Forbes*), Khodorkovsky era considerado intocável. Contudo, ele confiou demais em suas cartas. Um liberal que não gostava de Putin, Khodorkovsky começou a financiar partidos de oposição generosamente, inclusive o pró-ocidental Yabloko. Em certo ponto, não menos que uma centena de membros da Duma (o Parlamento russo) estavam fazendo o que ele queria. Houve rumores de que ele planejava ser candidato à Presidência. Ameaçado, Putin mandou prendê-lo em 2003 por evasão fiscal, desvio de dinheiro e fraude.⁵² Ele ficou na prisão por quase uma década. A mensagem para os oligarcas foi clara: fiquem fora da política. Quase todos seguiram o conselho. À míngua de recursos, os partidos de oposição se enfraqueceram, alguns a ponto da extinção.⁵³

O governo Erdogan também empurrou empresários para as margens da política. Quando o Partido Jovem (GP), criado e financiado pelo magnata Cem Uzan, surgiu como um rival sério em 2004, as autoridades financeiras confiscaram o império empresarial de Uzan e o acusaram de extorsão.⁵⁴ Uzan fugiu para a França e o GP logo entrou em colapso. Poucos anos depois, o grupo Koc, maior conglomerado industrial da Turquia, foi acusado de dar assistência aos protestos maciços do Parque Gezi em 2013 (um hotel de propriedade do grupo foi usado como abrigo e hospital provisório em meio à repressão policial). Nesse ano, funcionários do fisco auditaram várias empresas do Koc e cancelaram um opulento contrato do Ministério da Defesa com uma subsidiária.⁵⁵ A família Koc aprendeu a lição. Depois de 2013, passou a manter distância da oposição.

Por fim, autocratas eleitos com frequência tentam silenciar figuras culturais – artistas, intelectuais, estrelas pop, atletas – cuja popularidade

ou postura moral faça deles uma ameaça. Quando o ícone literário Jorge Luis Borges surgiu como um crítico destacado de Perón (um colega escritor descreveu Borges como uma “espécie de anti-Perón”), funcionários do governo mandaram transferi-lo de seu posto numa biblioteca municipal para o que Borges descreveu como uma “inspetoria de aves e coelhos”.⁵⁶ Borges se demitiu e não conseguiu arranjar emprego durante meses.

Geralmente, contudo, os governos preferem cooptar figuras culturais ou chegar a uma acomodação recíproca com elas, permitindo que continuem a trabalhar contanto que permaneçam longe da política. O venezuelano Gustavo Dudamel, maestro de renome internacional da Orquestra Sinfônica Simón Bolívar e da Orquestra Filarmônica de Los Angeles, é um exemplo. Dudamel era um defensor proeminente do El Sistema, o célebre programa de educação musical da Venezuela, que beneficia centenas de milhares de jovens venezuelanos de baixa renda. Devido à dependência do El Sistema de financiamentos do governo, seus fundadores mantiveram estrita neutralidade. Dudamel deu continuidade a essa prática, recusando-se a criticar o governo Chávez, mesmo quando este se tornava cada vez mais autoritário. Dudamel conduziu a Orquestra Sinfônica Simón Bolívar no funeral de Chávez em 2012 e já em 2015 escreveu um artigo de opinião no *Los Angeles Times* defendendo a sua neutralidade e declarando seu “respeito” pelo governo Maduro. Em retorno, o El Sistema recebeu mais financiamentos do governo,⁵⁷ o que permitiu alcançar 700 mil crianças em 2015, em comparação com 500 mil três anos antes. Entretanto, as coisas mudaram em maio de 2017, com o assassinato pelas forças de segurança de um jovem violinista – ex-aluno do El Sistema – durante protestos contra o governo. Dudamel rompeu então seu silêncio político, publicando um artigo de opinião no *New York Times* em que condenava a repressão governamental e a transformação da Venezuela numa ditadura.⁵⁸ Ele pagou um preço: no mês seguinte, o governo cancelou a planejada excursão da Orquestra Jovem Nacional para os Estados Unidos.⁵⁹

O silenciamento dissimulado de vozes influentes – por cooptação ou, se necessário, intimidação – pode ter consequências efetivas para a oposição ao regime. Quando empresários são presos, como no caso de

Khodorkovsky na Rússia, outros empreendedores concluem que é mais sensato se retirar de uma vez por todas da política. E quando políticos de oposição são presos ou exilados, como na Venezuela, outros políticos decidem desistir e se retirar. Muitos dissidentes decidem ficar em casa em vez de participar politicamente, e os que permanecem ativos ficam cada vez mais desalentados. É isso que o governo quer. Uma vez que os principais opositores, mídia e empresários são afastados ou marginalizados, a oposição se esvazia. O governo “ganha” sem necessariamente quebrar as regras.

CONTUDO, para se entrincheirar no poder, os governos precisam fazer mais – eles também precisam mudar as regras do jogo. Autoritários em busca de consolidar seu poder com frequência reformam a Constituição, o sistema eleitoral e outras instituições de maneiras que prejudiquem ou enfraqueçam a oposição, invertendo o mando de campo e virando a situação de jogo contra os rivais. Essas reformas são muitas vezes levadas a cabo sob pretexto de algum benefício público, mas, na realidade, estão marcando as cartas do baralho em favor dos poderes estabelecidos. E, por envolverem mudanças legais e mesmo constitucionais, permitem que os autocratas consolidem essas vantagens durante anos ou mesmo décadas.

Consideremos a Malásia, onde o sistema eleitoral foi historicamente talhado para servir ao UMNO, um partido de predominância malaia. Embora os malaios constituam pouco mais de metade da população, as fronteiras dos distritos eleitorais foram redesenhadas de modo a que 70% deles passassem a ser de maioria malaia,⁶⁰ o que permitiu que o UMNO e seus aliados conquistassem uma maioria parlamentar esmagadora. Entretanto, a situação mudou quando o Partido Islâmico Malaio (PAS) surgiu como o mais importante partido de oposição do país no final dos anos 1990. O PAS também era predominantemente malaio. Por isso, em 2002, as autoridades eleitorais dominadas pelo UMNO inverteram o curso e levaram a cabo um processo de redesenho dos distritos eleitorais, o qual – ao arrear das tendências demográficas – reduziu o número de cadeiras parlamentares nas

áreas rurais que eram consideradas bastiões do PAS.⁶¹ Assim, a manipulação das fronteiras distritais ajudou a coalizão liderada pelo UMNO a ganhar estarrecedores 91% das cadeiras na eleição de 2004.

O governo de Orbán na Hungria fez algo semelhante. Depois de ganhar uma maioria parlamentar de dois terços, o partido governante, o Fidesz, se valeu dela para reescrever a Constituição e as leis eleitorais de modo a consolidar suas vantagens. Foram adotadas novas regras eleitorais majoritárias, que favoreciam o maior partido (o próprio Fidesz), e redesenhadas as fronteiras dos distritos eleitorais para maximizar o número de cadeiras do partido. Por fim, foi proibida a publicidade de campanha na mídia privada, limitando-a à televisão pública, dirigida por partidários do Fidesz.⁶² O efeito dessas novas vantagens institucionais ficou evidente nas eleições parlamentares de 2014: embora a votação do Fidesz tenha caído marcadamente, de 53% em 2010 para 44,5% em 2014, o partido governante conseguiu preservar sua maioria de dois terços das cadeiras.⁶³

Talvez o exemplo mais impressionante de reescrever as regras para consolidar uma vantagem autoritária venha dos Estados Unidos. O final da Reconstrução pós-Guerra Civil nos anos 1870 levou ao surgimento de regimes autoritários de partido único em todos os estados pós-confederados.⁶⁴ O regime de partido único não foi um acidente histórico benigno; ao contrário, foi produto de uma audaciosa engenharia constitucional antidemocrática.

Durante a era da Reconstrução, a conquista maciça do direito de votar pelos afro-americanos apresentou uma ameaça maior para o controle político branco sulista e para a predominância do Partido Democrata. Sob a Lei de Reconstrução de 1867 e a Quinta Emenda, que proibiam limitações de sufrágio em função de raça, os afro-americanos constituíram repentinamente uma maioria da população votante no Mississippi, na Carolina do Sul e na Louisiana, e uma quase maioria no Alabama, na Flórida, na Geórgia e na Carolina do Norte.⁶⁵ Tropas federais supervisionaram o registro em massa dos eleitores negros em todo o Sul.⁶⁶ Nacionalmente, a porcentagem de homens negros qualificados para votar cresceu de 0,5% em 1866 para 80,5% dois anos depois. Em muitos estados do Sul, as taxas de registro

dos negros excederam 90%. E os cidadãos negros votaram.⁶⁷ Na eleição presidencial de 1880, estima-se que o comparecimento negro tenha sido de 65% ou mais nas Carolinas do Norte e do Sul, no Tennessee, no Texas e na Virgínia.⁶⁸ A conquista do direito de votar empoderou os afro-americanos: mais de 2 mil homens libertos sulistas conquistaram cargos eletivos na década de 1870, incluindo catorze congressistas e dois senadores dos Estados Unidos. A essa altura, mais de 40% dos deputados nas câmaras baixas da Louisiana e da Carolina do Sul eram negros.⁶⁹ E como os afro-americanos votavam esmagadoramente no Partido Republicano, a emancipação negra revigorou os republicanos e outros desafidores do outrora dominante Partido Democrata.⁷⁰ Os democratas perderam o poder na Carolina do Norte, no Tennessee e na Virgínia nos anos 1880 e 1890, e quase o perderam no Alabama, no Arkansas, na Flórida, no Mississippi e no Texas.⁷¹ Se as eleições democráticas continuassem, observou o cientista político V.O. Key, “teria sido fatal para o status dos brancos do cinturão negro”.⁷²

Então, eles mudaram as regras – e acabaram com a democracia. “Deem-nos uma convenção [constitucional], e consertarei a situação de tal modo ... que nunca mais ouviremos falar de negros”,⁷³ declarou o ex-senador da Geórgia Robert Toombs no período final da Reconstrução. Entre 1885 e 1908, todos os onze estados pós-confederados reformaram suas constituições e leis eleitorais para restringir o direito de voto dos afro-americanos.⁷⁴ Para cumprir a letra da lei conforme estipulada na Décima Quinta Emenda,⁷⁵ nenhuma menção a raça podia ser feita nos esforços para restringir os direitos eleitorais, então os estados introduziram um imposto de votação “neutro” para todos os adultos (sem referência a renda ou recursos), exigências de propriedades, testes de alfabetização e complexas cédulas escritas de votação. “O maior objetivo de todas essas restrições”,⁷⁶ observou o historiador Alex Keyssar, “era tirar os negros pobres iletrados ... das votações.” E, como os afro-americanos eram esmagadoramente republicanos, a revogação de seu direito de voto deveria restaurar o predomínio eleitoral do Partido Democrata. A meta, como disse um senador da Carolina do Norte, era redigir uma “lei sólida e honesta que produza sempre uma boa maioria democrata”.⁷⁷

A Carolina do Sul, cuja população era majoritariamente negra, foi uma pioneira na restrição ao voto. A “Lei das Oito Urnas”,⁷⁸ de 1882, criava um método de votação complexo, que tornava quase impossível a um analfabeto exercer o direito, e, como a maioria dos residentes negros do estado era iletrada, sua participação caiu vertiginosamente. Mas isso não foi o bastante. Em 1888, o governador John Richardson declarou: “Nós temos agora o governo de uma minoria de 400 mil [brancos] sobre uma maioria de 600 mil [negros] ... a única coisa que existe hoje entre nós e o governo deles é um estatuto frágil – a Lei das Oito Urnas.”⁷⁹ Sete anos depois, o estado introduziu um imposto de votação e um teste de alfabetização. A participação negra, que tinha alcançado 96% em 1876, caiu para apenas 11% em 1898.⁸⁰ A revogação do direito de voto dos negros “arruinou o Partido Republicano, deixando-o fora da Câmara dos Representantes por quase um século”.⁸¹

No Tennessee, o sufrágio negro tornou os republicanos tão competitivos que o democrata *Avalanche* previa “uma vitória arrebatadora dos republicanos”⁸² nas eleições seguintes, a menos que alguma coisa fosse feita. No ano seguinte, legisladores democratas introduziram um imposto sobre o voto, exigências rigorosas de registro e a Lei Dortch, que criava um método de votação que exigia alfabetização. Durante os debates sobre a legislação, o *Avalanche* proclamou: “Deem-nos o projeto de lei Dortch ou sucumbiremos.” Pouco depois, a manchete do *Memphis Daily Appeal* estampava: “Salvos, enfim – adeus, republicanos. Adeus.” Os democratas tiveram uma vitória arrebatadora em 1890, ao passo que os republicanos “desmoronaram”. O *Daily Appeal* disse em um editorial que a Lei Dortch era “das mais admiráveis. A votação foi lamentável e extraordinariamente reduzida, sem dúvida, mas a proporção de maiorias democratas aumentou pelo menos quatro vezes”. Em 1896, o comparecimento de negros chegou perto de zero.

No Alabama, onde os democratas quase perderam o governo para um populista em 1892, “eles lançaram mão de restrições ao sufrágio para contornar suas dificuldades”.⁸³ Depois de o Legislativo estadual aprovar um projeto de lei para acabar com o voto dos negros, o governador Thomas

Jones teria dito: “É melhor assinar logo esses projeto, tenho medo de que minha mão ou meu braço fiquem paralisados, pois ele liquida de uma vez os [populistas] ... e todos os crioulos.”⁸⁴ A história se repetiu no Arkansas, na Flórida, na Geórgia, na Louisiana, no Mississippi, na Carolina do Norte, no Texas e na Virgínia.

As medidas de “reforma” mataram efetivamente a democracia no Sul dos Estados Unidos. Mesmo que os afro-americanos constituíssem a maioria ou quase a maioria da população em muitos estados, e mesmo que o sufrágio negro estivesse então consagrado na Constituição, medidas “legais” e de aparência neutra foram empregadas para “garantir que o eleitorado sulista ... fosse quase inteiramente branco”.⁸⁵ O comparecimento negro no Sul caiu de 61% em 1880 a apenas 2% em 1912.⁸⁶ A revogação do direito de voto dos afro-americanos acabou com o Partido Republicano, consolidando a democracia branca e o domínio de um único partido por quase um século. Como observou um negro sulista: “Todo o Sul – cada estado do Sul – caiu nas mãos dos mesmíssimos homens que nos mantiveram como escravos.”⁸⁷

AO CAPTURAR OS ÁRBITROS, comprando ou enfraquecendo oponentes e reescrevendo as regras do jogo, líderes eleitos podem estabelecer uma vantagem decisiva – e permanente – sobre seus oponentes. Como essas medidas são levadas a cabo gradativamente e com aparência de legalidade, a deriva para o autoritarismo nem sempre dispara as sirenes de alarme. Os cidadãos muitas vezes demoram a compreender que sua democracia está sendo desmantelada – mesmo que isso esteja acontecendo bem debaixo do seu nariz.

Uma das grandes ironias de como as democracias morrem é que a própria defesa da democracia é muitas vezes usada como pretexto para a sua subversão. Aspirantes a autocratas costumam usar crises econômicas, desastres naturais e, sobretudo, ameaças à segurança – guerras, insurreições armadas ou ataques terroristas – para justificar medidas antidemocráticas. Em 1969, depois de ganhar a reeleição para seu segundo e último

mandato, o presidente Ferdinand Marcos, das Filipinas, começou a estudar como poderia usar uma emergência para estender seu governo.⁸⁸ Marcos não queria se retirar quando seu segundo mandato expirasse em 1973, conforme ditava a Constituição, de modo que traçou planos para declarar a lei marcial e reescrever o texto constitucional. Contudo, ele precisava de uma razão. A oportunidade se apresentou em julho de 1972, quando uma série de misteriosos atentados a bomba sacudiram Manila. Na sequência de uma aparente tentativa de assassinar o secretário de Defesa, Juan Ponce Enrile, Marcos, responsabilizando terroristas comunistas, pôs seu plano em andamento. Anunciou a lei marcial em cadeia nacional de televisão, insistindo sobriamente: “Meus compatriotas ... [isto] não é uma tomada militar do poder.” Ele sustentou que “a forma democrática de governo não é um governo sem ação”, e que a Constituição – aquela que ele estava suspendendo – “sabidamente proporcionava os meios para protegê-la” ao confrontar perigos como insurreições.⁸⁹ Com essa manobra, Marcos se estabeleceu no poder pelos catorze anos seguintes.

Crises são difíceis de prever, mas suas consequências políticas não são. Elas facilitam a concentração e, com muita frequência, o abuso de poder. Guerras e ataques terroristas produzem um efeito de “reagrupamento em torno da bandeira”,⁹⁰ no qual o apoio do público ao governo aumenta – muitas vezes de maneira dramática; na esteira do 11 de Setembro, o presidente Bush viu sua aprovação disparar de 53% para 90% – a maior taxa jamais registrada pelo Gallup.⁹¹ (O recorde anterior – de 89% – fora estabelecido pelo pai de Bush, George H.W. Bush, na esteira da Guerra do Golfo.) Como poucos políticos têm disposição de confrontar um presidente com 90% de apoio em meio a uma crise de segurança nacional, esses presidentes normalmente ficam sem vigilância ou controle. A Lei Patriótica dos Estados Unidos, assinada por George W. Bush em outubro de 2001, nunca teria sido aprovada se os ataques do 11 de Setembro não tivessem ocorrido no mês anterior.

Os cidadãos também se mostram mais propensos a tolerar – e mesmo a apoiar – medidas autoritárias durante crises de segurança, sobretudo quando temem pelo seu bem-estar.⁹² Na esteira do 11 de Setembro,⁹³ 55%

dos norte-americanos entrevistados disseram acreditar ser necessário abrir mão de algumas liberdades civis para conter o terrorismo, contra 29% em 1997.⁹⁴ Igualmente, o confinamento de nipo-americanos teria sido impensável sem o temor público engendrado pelo ataque contra Pearl Harbor. Depois de Pearl Harbor,⁹⁵ mais de 60% dos norte-americanos ouvidos apoiavam a expulsão dos nipo-americanos do país, e, um ano depois, o confinamento de nipo-americanos ainda gozava de considerável apoio público.

A maioria das constituições permite a expansão do poder Executivo durante crises.⁹⁶ Assim, mesmo presidentes democraticamente eleitos podem com facilidade concentrar poder e ameaçar liberdades durante guerras. Nas mãos de um autoritário em potencial, esse poder concentrado é muito mais perigoso. Para um demagogo que se sente sitiado por críticos e de mãos atadas pelas instituições democráticas, as crises abrem janelas de oportunidade para silenciar e enfraquecer rivais. Com efeito, autocratas eleitos costumam *precisar* de crises – ameaças externas lhes oferecem uma chance de se libertar de maneira rápida e muitas vezes “legal”.

A combinação de um aspirante a autoritário com uma crise de maiores proporções pode, portanto, ser mortal para a democracia. Alguns líderes chegaram ao cargo enfrentando crises. Por exemplo, Fujimori tomou posse em meio à hiperinflação e a uma escalada da insurreição guerrilheira, de modo que, quando justificou seu golpe presidencial de 1992 como um mal necessário, a maioria dos peruanos concordou com ele. A taxa de aprovação de Fujimori disparou para 81% após o golpe.⁹⁷

Outros líderes inventam crises. Havia uma história por trás da declaração da lei marcial por Ferdinand Marcos em 1972: sua “crise” foi amplamente fabricada. Com extrema ciência de que precisava justificar seu plano para evitar o limite de dois mandatos na Presidência, Marcos decidiu produzir uma “ameaça comunista”.⁹⁸ Enfrentando apenas umas poucas dezenas de verdadeiros insurgentes,⁹⁹ Marcos fomentou uma histeria pública para justificar uma ação de emergência.¹⁰⁰ Ele queria declarar a lei marcial já em 1971,¹⁰¹ mas, para vender seu plano, precisava de um ato de violência – um ataque terrorista – que gerasse um medo

generalizado. Isso aconteceria no ano seguinte com os atentados a bomba em Manila, que os serviços de inteligência norte-americanos acreditam ter sido obra de forças do governo,¹⁰² e a tentativa de assassinato do secretário de Defesa Juan Enrile – que o próprio Enrile admitiu ter sido “uma fraude”. Na verdade, ele disse que não estava “nem sequer perto da cena”¹⁰³ do ataque relatado.

Reais ou não, autoritários em potencial estão sempre prontos a explorar crises para justificar a tomada do poder. Talvez o caso mais conhecido seja a resposta de Adolf Hitler ao incêndio do Reichstag em 27 de fevereiro de 1933, apenas um mês depois de ele prestar juramento como chanceler. Saber se foi um jovem holandês com simpatias comunistas que ateou fogo ao edifício do Parlamento alemão, em Berlim, ou se foi a liderança nazista é uma questão que permanece em debate entre historiadores.¹⁰⁴ Qualquer que seja o caso, Hitler, Hermann Göring e Joseph Goebbels chegaram ao Reichstag em chamas e usaram o ocorrido de imediato para justificar decretos de emergência que desmantelaram as liberdades civis. Isso, juntamente com a Lei de Concessão de Plenos Poderes, um mês depois, destruiu toda a oposição, consolidando o poder nazista até o fim da Segunda Guerra Mundial.

Uma crise de segurança também facilitou a virada autoritária de Vladimir Putin. Em setembro de 1999, pouco depois de Putin ser nomeado primeiro-ministro, uma série de atentados a bomba em Moscou e outras cidades – presumivelmente de autoria de terroristas chechenos – matou quase trezentas pessoas. Putin respondeu iniciando uma guerra na Chechênia e repressão em larga escala. Como no caso da Alemanha nazista, não se sabe bem se a autoria dos ataques foi de terroristas chechenos ou dos próprios serviços de inteligência do governo russo.¹⁰⁵ O que é claro, porém, é que a popularidade de Putin recebeu grande impulso com os atentados.¹⁰⁶ O público russo se reagrupou atrás de Putin,¹⁰⁷ tolerando, se não apoiando, os ataques contra a oposição ao longo dos meses e anos que se seguiram.

Mais recentemente, o governo Erdoğan na Turquia usou crises de segurança para justificar seu controle ainda maior do poder. Depois que o AKP perdeu sua maioria parlamentar em junho de 2015, uma série de ataques

terroristas do Estado Islâmico permitiu que Erdoğan usasse o efeito de reagrupamento em torno da bandeira para convocar eleições antecipadas e retomar o controle do Parlamento apenas cinco meses depois.¹⁰⁸ Ainda mais significativa em suas consequências foi a tentativa de golpe em julho de 2016, que ofereceu a justificativa para uma repressão de amplo alcance. Erdoğan respondeu ao golpe declarando estado de emergência e lançando uma onda maciça de repressão, que incluiu o expurgo de cerca de 100 mil mandatários e funcionários públicos, o fechamento de vários jornais e mais de 50 mil prisões – inclusive de centenas de juízes e promotores públicos, 144 jornalistas e até mesmo dois membros da Corte Constitucional.¹⁰⁹ Erdoğan também usou a tentativa de golpe como uma janela de oportunidade para arrebatrar novos poderes executivos. A apropriação de poderes culminou com a aprovação, em abril de 2017, de uma emenda constitucional que punha abaixo empecilhos à autoridade presidencial.¹¹⁰

Para demagogos cercados por restrições constitucionais, uma crise representa uma oportunidade para começar a dismantelar o inconveniente e às vezes ameaçador sistema de freios e contrapesos que vem com a política democrática. As crises permitem aos autocratas expandir seu espaço de manobra e se proteger de inimigos aparentes. Porém, a questão permanece: é tão fácil destruir as instituições democráticas?

5. As grades de proteção da democracia

DURANTE GERAÇÕES, OS norte-americanos mantiveram uma grande fé na Constituição do país sendo a peça central da crença de que os Estados Unidos eram uma nação escolhida, providencialmente guiada – um farol de esperança e possibilidade para o mundo.¹ Embora essa visão mais ampla possa estar se esvaecendo, a fé na Constituição permanece alta. Uma pesquisa de 1999 revelou que 85% dos norte-americanos acreditavam que a Constituição era a razão principal de o “país ter sido bem-sucedido durante o século passado”.² Com efeito, nosso sistema constitucional de freios e contrapesos foi projetado para impedir líderes de concentrar e abusar do poder, e, pela maior parte da história norte-americana, isso deu certo. A concentração de poder do presidente Abraham Lincoln durante a Guerra Civil foi revertida pela Suprema Corte depois que a guerra acabou. As gravações ilegais do presidente Nixon, denunciadas após o arrombamento e a invasão do edifício Watergate em 1972, desencadearam uma investigação congressional que gerou imenso alarde e pressões bipartidárias para a nomeação de um promotor público especial, o que finalmente forçou a renúncia do presidente diante da certeza do impeachment. Nesse e em outros casos, nossas instituições políticas serviram como bastiões decisivos contra tendências autoritárias.

Contudo, são as salvaguardas constitucionais em si mesmas suficientes para garantir a democracia? Nós acreditamos que a resposta seja não. Mesmo constituições bem-projetadas por vezes falham nessa tarefa. A Constituição de Weimar da Alemanha de 1919 foi projetada por algumas das inteligências legais mais destacadas do país. Seu duradouro e conceituado *Rechtsstaat* (estado de direito) foi considerado por muitos suficiente

para impedir abusos governamentais. Porém, tanto a Constituição quanto o *Rechtsstaat* entraram rapidamente em colapso com a usurpação de poder por Adolf Hitler em 1933.³

Ou pensemos na experiência pós-colonial na América Latina. Muitas das repúblicas recém-independentes se basearam diretamente nos Estados Unidos, adotando o presidencialismo, os legislativos bicamerais, as supremas cortes ao estilo norte-americano e, em alguns casos, colégios eleitorais e sistemas federais. Algumas escreveram constituições que eram quase réplicas da Constituição dos Estados Unidos.⁴ No entanto, todas as repúblicas embrionárias da região mergulharam em guerras civis e ditaduras. Por exemplo, a Constituição de 1853 da Argentina era muito semelhante à nossa:⁵ dois terços de seu texto foram tomados diretamente da Constituição norte-americana.⁶ Porém, esses arranjos constitucionais de pouco valeram para evitar eleições fraudulentas no final do século XIX, golpes militares em 1930 e 1943 e a autocracia populista de Perón.

Igualmente, a Constituição de 1935 das Filipinas foi descrita como uma “cópia fiel da Constituição dos Estados Unidos”. Esboçada sob tutela colonial do país e aprovada pelo Congresso norte-americano, a carta “apresentava um exemplo clássico de democracia liberal”,⁷ com separação de poderes, declaração de direitos e um limite de dois mandatos na Presidência. Porém, o presidente Marcos, que se mostrou avesso a retirar-se quando seu segundo mandato chegava ao fim, livrou-se dela com toda a facilidade após declarar a lei marcial em 1972.

Se regras constitucionais bastassem, figuras como Perón, Marcos e Getúlio Vargas – todos os quais assumiram o cargo sob constituições ao estilo norte-americano, que continham, no papel, um arranjo ordenado de freios e contrapesos – teriam sido presidentes de um ou dois mandatos, em vez de autocratas notórios.

Nem mesmo constituições bem-projetadas são capazes, por si mesmas, de garantir a democracia. Primeiro, porque constituições são sempre incompletas. Como qualquer conjunto de regras, elas têm inúmeras lacunas e ambiguidades. Nenhum manual de operação, não importa quão detalhado,

é capaz de antecipar todas as contingências possíveis ou prescrever como se comportar sob todas as circunstâncias.

Regras constitucionais também estão sempre sujeitas a interpretações conflitantes. O que exatamente envolve “aconselhamento e consentimento” quando se trata do papel do Senado dos Estados Unidos na nomeação de magistrados da Suprema Corte? Que tipo de limite a expressão “crimes e delitos” estabelece para o impeachment? Os norte-americanos têm debatido essas e outras questões constitucionais há séculos. Se poderes constitucionais estão abertos a múltiplas leituras, eles podem ser usados de maneiras que seus criadores não anteciparam.

Por fim, as palavras escritas de uma Constituição podem ser seguidas ao pé da letra de modos que venham a enfraquecer o espírito da lei. Uma das formas mais disruptivas de protesto trabalhista é a “operação-padrão”, em que os trabalhadores fazem rigorosamente o que é exigido em seus contratos ou descrições de cargo, mas nada mais além disso. Em outras palavras, eles seguem as regras escritas ao pé da letra. Quase invariavelmente, o local de trabalho para de funcionar.

Em função das lacunas e ambiguidades inerentes a todos os sistemas legais, não podemos nos fiar apenas em constituições para salvaguardar a democracia contra autoritários potenciais. “Deus nunca dotou nenhum estadista ou filósofo, nem qualquer grupo ou entidade deles, de sabedoria suficiente para conceber um sistema de governo de que todos pudessem se eximir e descuidar”,⁸ escreveu o ex-presidente norte-americano Benjamin Harrison.

Isso inclui o nosso próprio sistema político. A Constituição dos Estados Unidos é, segundo a maioria das opiniões, um documento brilhante. Mas a Constituição original – que tem apenas quatro páginas – pode ser interpretada de muitas maneiras diferentes e mesmo contraditórias.⁹ Por exemplo, temos poucas salvaguardas constitucionais contra encher de secretários agências em teoria independentes (como o FBI).¹⁰ Segundo os estudiosos constitucionalistas Aziz Huq e Tom Ginsburg, só o “fino tecido da convenção”¹¹ impede presidentes norte-americanos de capturar os árbitros e usá-los contra oponentes. Da mesma forma, a Constituição é pratica-

mente silenciosa sobre a autoridade do presidente para agir de maneira unilateral, através de decretos ou ordens executivas, e não define os limites do poder Executivo durante crises.¹² Assim, Huq e Ginsburg advertiram recentemente que “as salvaguardas constitucionais e legais da democracia [norte-americana] ... se mostrariam bastante fáceis de manipular perante um líder verdadeiramente antidemocrático”.¹³

Se a Constituição escrita na Filadélfia em 1787 não foi o que garantiu a democracia americana por tanto tempo, então o que foi? Muitos fatores são importantes, inclusive a nossa imensa riqueza nacional, uma ampla classe média e uma sociedade civil vibrante. Nós acreditamos, porém, que grande parte da resposta está também no desenvolvimento de normas democráticas fortes. Todas as democracias bem-sucedidas confiam em regras informais que, embora não se encontrem na Constituição nem em quaisquer leis, são amplamente conhecidas e respeitadas.¹⁴ No caso da democracia norte-americana, isso tem sido vital.

Como em todos os aspectos da vida, desde a família até a operação de negócios e universidades, regras não escritas têm grande importância na política.¹⁵ Para entender como elas funcionam, pensemos no exemplo de uma partida de basquete de rua. O basquete de rua não é regido pelas regras estabelecidas pela NBA, NCAA ou qualquer outra liga. Só o entendimento compartilhado do que é aceitável e do que não é impede que elas descambem para o caos. As regras não escritas do basquete de meia quadra são familiares a todos que o praticam. Eis algumas regras básicas:

- A contagem é de 1 em 1, e não de 2 em 2 como no basquete tradicional, e o time vencedor tem que fazer dois pontos de vantagem.
- O time que faz uma cesta mantém a bola (“faz, fica”). O time pontuador leva então a bola à cabeça do garrafão e, para assegurar que o time defensor esteja pronto, “checa”, passando a bola para o jogador oposto mais próximo.
- O jogador que inicia com a bola não pode tentar a cesta; ele tem que fazer um passe.

- Os jogadores acusam as próprias faltas, mas com restrições; só faltas clamorosas são legítimas (“sem sangue, sem falta”). Mas, quando são marcadas, têm que ser respeitadas.

A democracia, claro, não é basquete de rua. Democracias *têm* regras escritas (constituições) e árbitros (os tribunais). Porém, regras escritas e árbitros funcionam melhor, e sobrevivem mais tempo, em países em que as constituições escritas são fortalecidas por suas próprias regras não escritas do jogo.¹⁶ Essas regras ou normas servem como grades flexíveis de proteção da democracia, impedindo que o dia a dia da competição política se transforme em luta livre.

Normas são mais do que disposições pessoais. Elas não se baseiam simplesmente no bom caráter de líderes políticos, sendo, antes, códigos de conduta compartilhados que se tornam senso comum dentro de uma comunidade ou sociedade particular – aceitos, respeitados e impostos por seus membros. Como não são escritas, elas muitas vezes são difíceis de ver, sobretudo se estão funcionando bem. Isso pode nos enganar, levando a crer que elas não sejam necessárias. Contudo, nada pode estar mais longe da verdade. Como o oxigênio ou a água potável, a importância de uma norma é rapidamente revelada por sua ausência. Quando as normas são robustas, violações desencadeiam expressões de desaprovação, que vão desde menear a cabeça e zombar até a crítica pública e o completo isolamento. E os políticos que não respeitam as normas pagam o preço.

Regras não escritas estão em toda parte na política norte-americana, desde operações do Senado e do Colégio Eleitoral até o formato das coletivas de imprensa presidenciais.¹⁷ Porém, duas normas se destacam como fundamentais para o funcionamento de uma democracia: tolerância mútua e reserva institucional.

1. Tolerância mútua

A TOLERÂNCIA MÚTUA diz respeito à ideia de que, enquanto nossos rivais jogarem pelas regras institucionais, nós aceitaremos que eles tenham direito igual de existir, competir pelo poder e governar. Podemos diver-

gir, e mesmo não gostar deles nem um pouco, mas os aceitamos como legítimos. Isso significa reconhecermos que nossos rivais políticos são cidadãos decentes, patrióticos, cumpridores da lei – que amam nosso país e respeitam a Constituição assim como nós. O que quer dizer que, mesmo se acreditarmos que suas ideias sejam idiotas, nós não as vemos como uma ameaça existencial. Tampouco os tratamos como traidores, subversivos ou desqualificados. Podemos derramar lágrimas na noite da eleição quando o outro lado vence, mas não consideramos isso um acontecimento apocalíptico. Dito de outra forma, tolerância mútua é a disposição dos políticos de concordarem em discordar.

Por mais senso comum que essa ideia possa parecer, a crença de que oponentes políticos não são inimigos é uma invenção notável e sofisticada.¹⁸ Ao longo da história, a oposição aos que estavam no poder fora considerada traição e, com efeito, a noção de partidos de oposição legítimos ainda era praticamente herética na época da fundação dos Estados Unidos. Ambos os lados nas lutas partidárias iniciais – os federalistas de John Adams e os republicanos de Thomas Jefferson – viam o outro como ameaça à república. Os federalistas se enxergavam como a encarnação da Constituição; em sua opinião, não era possível se opor aos federalistas sem se opor ao projeto norte-americano como um todo. Assim, quando Jefferson e Madison organizaram o que se tornaria o Partido Republicano, os federalistas os viram como traidores,¹⁹ chegando a suspeitar que tivessem relações com revolucionários franceses – com os quais os Estados Unidos estavam quase em guerra. Os jeffersonianos, por seu lado, acusaram os federalistas de serem tóris e de tramarem a restauração monárquica apoiados pelos britânicos.²⁰ Cada lado esperava vencer o outro²¹ tomando medidas (como a Lei dos Estrangeiros e a Lei de Sedição em 1798) para punir legalmente meras posições políticas. Os conflitos partidários eram tão ferozes que muitos temiam que a nova república fracassasse. Foi só gradualmente, ao longo de décadas, que os partidos chegaram ao reconhecimento adquirido a duras penas de que podiam ser rivais em vez de inimigos, transitando no poder em vez de se destruírem um ao outro.²² Este reconhecimento foi crucial para a fundação da democracia norte-americana.

Entretanto, a tolerância mútua não é inerente a todas as democracias. Quando a Espanha passou por sua primeira transição democrática genuína em 1931, por exemplo, as esperanças eram grandes. O novo governo republicano com inclinações à esquerda, liderado pelo primeiro-ministro Manuel Azaña, estava comprometido com a democracia parlamentar.²³ Porém, o governo confrontava com uma sociedade altamente polarizada, cujo espectro se estendia de anarquistas e marxistas à esquerda até fascistas à direita. Os lados opostos não se viam como partidários rivais, mas como inimigos mortais. Por um lado, católicos de direita e monarquistas, que observavam horrorizados enquanto os privilégios das instituições que eles mais valorizavam – a Igreja, o Exército e a monarquia – eram desmantelados, não aceitavam que a república fosse legítima. Eles se viam, nas palavras de um historiador, como engajados num combate contra “agentes estrangeiros bolchevizantes”.²⁴ Agitação no campo e centenas de incêndios criminosos em igrejas, conventos e outras instituições católicas faziam os conservadores se sentirem sitiados, presas de uma fúria conspiratória. As autoridades religiosas advertiram sombriamente: “Nós agora entramos no vórtice ... temos que estar preparados para tudo.”²⁵

Por outro lado, muitos socialistas e outros republicanos de esquerda viam direitistas como José María Gil-Robles, o líder da católica e conservadora *Confederación Española de Derechas Autónomas* (Ceda), como contrarrevolucionários monarquistas ou fascistas.²⁶ Na melhor das hipóteses, muitos à esquerda viam a bem-organizada Ceda como uma frente de monarquistas ultraconservadores conspirando para a derrubada violenta da república. Embora a Ceda se mostrasse aparentemente disposta a jogar o jogo democrático competindo em eleições, seus líderes se recusavam a se comprometer de maneira incondicional com o novo regime,²⁷ sendo alvos de grande suspeição. Em resumo, nem republicanos à esquerda nem católicos e monarquistas à direita aceitavam plenamente um ao outro como oponentes legítimos.

Quando as normas de tolerância mútua são frágeis, é difícil sustentar a democracia. Se encaramos nossos rivais como uma ameaça perigosa, temos muito a temer se eles forem eleitos. Podemos decidir empregar

todos os meios necessários para derrotá-los – e nisso jaz uma justificativa para medidas autoritárias. Políticos que são marcados como criminosos ou subversivos podem ser presos; governos vistos como uma ameaça para a nação podem ser derrubados.

Na ausência de normas sólidas de tolerância mútua, a república espanhola rapidamente se desfez. A nova república entrou em crise depois que a Ceda, de direita, venceu as eleições de 1933 e se tornou o maior bloco do Parlamento. A coalizão republicana de centro-esquerda governante entrou em colapso e foi substituída por um governo centrista minoritário que excluiu os socialistas. Por verem o governo de centro-esquerda original (1931-33) como a encarnação da república, muitos socialistas e republicanos de esquerda encararam os esforços para revogá-lo ou mudar suas políticas como fundamentalmente “desleais”²⁸ para com a república. E quando a Ceda – que contava com um grupo jovem de inclinações fascistas em suas bases – aderiu ao governo no ano seguinte, muitos republicanos viram nisso uma grave ameaça.²⁹ O partido Esquerda Republicana declarou que

o fato monstruoso de entregar o governo da República aos seus inimigos é uma traição. [Nós] rompemos toda solidariedade com as presentes instituições do regime e afirmamos [nossa] decisão de lançar mão de todos os meios em defesa da República.³⁰

Enfrentando o que eles consideravam ser uma descida para o fascismo, esquerdistas e anarquistas se rebelaram na Catalunha e nas Astúrias, convocando uma greve geral e formando um governo paralelo. O governo direitista reprimiu brutalmente a rebelião.³¹ Ele buscou, então, associar toda oposição republicana à iniciativa,³² prendendo o ex-primeiro-ministro Azaña (que não tinha participado da revolta). O país afundou num conflito cada vez mais violento, no qual embates de rua, atentados a bomba, incêndios de igrejas, assassinatos políticos e conspirações golpistas substituíram a competição política. Em 1936, a nascente democracia espanhola tinha degenerado em guerra civil.

Em quase todos os casos de colapso democrático que nós estudamos, autoritários potenciais – de Franco, Hitler e Mussolini na Europa entre-

guerras a Marcos, Castro e Pinochet, durante a Guerra Fria, e Putin, Chávez e Erdoğan mais recentemente – justificaram a sua consolidação de poder rotulando os oponentes como uma ameaça à sua existência.

2. Reserva institucional

A SEGUNDA NORMA crucial para a sobrevivência da democracia é o que chamamos de reserva institucional.³³ Reserva significa “autocontrole paciente, comedimento e tolerância”, ou “a ação de limitar o uso de um direito legal”.³⁴ Para nossos propósitos, a reserva institucional pode ser compreendida como o ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito. Quando as normas de reserva são robustas, políticos não usam suas prerrogativas institucionais até o limite, mesmo que tenham o direito legal de fazê-lo, pois tal ação pode pôr em perigo o sistema existente.³⁵

A reserva institucional tem suas origens numa tradição mais antiga que a própria democracia. Na época em que os reis proclamavam a regra do direito divino – em que a sanção religiosa provia a base da autoridade monárquica –, nenhuma restrição moral limitava legalmente o seu poder.³⁶ Porém, muitos monarcas da Europa pré-democrática agiam com reserva. Ser “pio”,³⁷ afinal, exigia sabedoria e autocontrole. Quando uma figura como o rei Ricardo II, retratado como um tirano em uma das mais famosas peças históricas de Shakespeare, abusa de suas prerrogativas reais a fim de expropriar e pilhar, suas violações não são ilegais; elas infringem apenas um costume. Essas transgressões, porém, têm muitas consequências, pois desencadeiam uma guerra civil sangrenta. Como adverte o personagem Carlisle na peça, abandonar a reserva significa que “o sangue inglês fertilizará a terra ... E as eras futuras suspirarão por este sórdido ato”.³⁸

As democracias exigem reserva, tal como as monarquias fundadas no direito divino. Pense na democracia como um jogo que nós quiséssemos ficar jogando indefinidamente. Para garantir as futuras rodadas, os jogadores precisam não incapacitar o outro time ou antagonizá-lo a um ponto tal que ele se recuse a jogar de novo no dia seguinte. Se um dos competidores

abandona o jogo, não pode haver partidas futuras. Isso significa que, embora joguem para ganhar, os adversários precisam fazê-lo com um grau de comedimento. Numa partida de basquete de rua, jogamos agressivamente, mas sabemos não cometer faltas com força excessiva – e reclamar faltas apenas quando elas forem clamorosas. Afinal de contas, você vai à quadra para jogar uma partida de basquete, não para brigar. Em política, isso muitas vezes significa evitar truques sujos ou táticas duras em nome da civilidade e do jogo limpo.

Como se parece a reserva institucional em democracias? Consideremos a formação de governos na Grã-Bretanha. Como o estudioso e autor constitucionalista Keith Whittington nos relembra, a seleção do primeiro-ministro britânico é “uma questão de prerrogativa real.³⁹ Formalmente, a Coroa pode escolher qualquer um para ocupar a função e formar o governo”. Na prática, o primeiro-ministro é um membro do Parlamento capaz de comandar a maioria na Câmara dos Comuns – geralmente, o líder do maior partido parlamentar. Hoje em dia, nós aceitamos esse sistema como natural, contudo, durante séculos, a Coroa aderiu a ele por vontade própria. Continua não havendo nenhuma regra constitucional escrita sobre ele.

Ou tomemos os limites do mandato presidencial. Para a maioria dos norte-americanos, o máximo de dois mandatos não era uma lei, mas uma norma de reserva institucional.⁴⁰ Antes da ratificação da Vigésima Segunda Emenda em 1951, nada na Constituição ditava que presidentes se retirassem após dois mandatos. Contudo, a aposentadoria de George Washington depois de dois mandatos, em 1797, estabeleceu um poderoso precedente. Como observou Thomas Jefferson, o primeiro presidente em exercício a seguir a norma:

Se o término dos serviços do [presidente] não for fixado pela Constituição nem suprido pela prática, seu cargo, em teoria de quatro anos, na verdade se tornará vitalício ... E, a contragosto, eu seria a pessoa que, desconsiderando o sadio precedente estabelecido por um ilustre predecessor, forneceria o primeiro exemplo de prolongamento no cargo além do segundo mandato.⁴¹

Assim estabelecido, o limite informal de dois mandatos se mostrou notavelmente robusto. Mesmo presidentes ambiciosos e populares como Jefferson, Andrew Jackson e Ulysses S. Grant se abstiveram de questioná-lo. Quando amigos de Grant o encorajaram a buscar um terceiro mandato, isso causou alvoroço, e a Câmara dos Representantes aprovou uma resolução declarando o seguinte:

O precedente estabelecido por Washington e outros presidentes ... ao se aposentarem ... após o segundo mandato se tornou ... uma parte do nosso sistema republicano ... Qualquer desvio desse costume reverenciado pelo tempo seria insensato, impatriótico e carregado de perigo para as nossas instituições livres.⁴²

Igualmente, o Partido Democrata se recusou a indicar Grover Cleveland para um terceiro mandato não consecutivo em 1892, advertindo que a candidatura violaria uma “lei não escrita”.⁴³ Somente a reeleição de Roosevelt em 1900 infringiu claramente a norma – transgressão esta que desencadeou a aprovação da Vigésima Segunda Emenda.⁴⁴

Normas de reserva institucional são especialmente importantes em democracias presidencialistas.⁴⁵ Como sustenta Juan Linz, governos divididos podem facilmente levar a impasses, disfunções e crises constitucionais.⁴⁶ Presidentes sem comedimento ou controle podem aparelhar a Suprema Corte, alterando a sua composição, ou contornar o Congresso, governando por decretos. E congressos sem comedimento podem bloquear todos os movimentos do presidente, ameaçando lançar o país no caos ao se recusarem a financiar o governo ou ao votarem pelo afastamento do presidente com base em motivos dúbios.

O oposto de reserva é explorar prerrogativas institucionais de maneira incontida, o que o estudioso de direito Mark Tushnet chama de “jogo duro constitucional”: jogar segundo as regras, mas levando-as aos seus limites, e “jogando para valer”.⁴⁷ Trata-se de uma forma de combate institucional cujo objetivo é derrotar permanentemente os rivais partidários – e não se preocupar em saber se o jogo democrático vai continuar.

Os presidentes argentinos há muito são mestres do jogo duro constitucional. Nos anos 1940, o presidente Juan Perón usou sua maioria no Congresso para promover o impedimento de três dos cinco juizes da Suprema Corte, tirando “vantagem máxima” de uma cláusula constitucional vagamente definida que listava “conduta ilegal” como base para impeachment.⁴⁸ Quase meio século depois, o presidente Carlos Menem mostrou um talento semelhante para ampliar os limites da lei. A Constituição argentina de 1853 era ambígua ao definir a autoridade do presidente para emitir decretos.⁴⁹ Historicamente, presidentes eleitos vinham usando essa autoridade de maneira parcimoniosa, emitindo apenas 25 decretos entre 1853 e 1989. Menem não mostrou o mesmo comedimento, publicando 336 decretos em menos de um único mandato presidencial.⁵⁰

O Judiciário também pode ser convocado para fazer jogo duro. Depois que conquistaram o controle da assembleia nacional venezuelana por maioria esmagadora numa eleição em dezembro de 2015, os partidos de oposição tiveram esperanças de frear o poder autocrático do presidente Nicolás Maduro. Assim, o novo Congresso aprovou uma lei de anistia que libertaria 120 presos políticos⁵¹ e votou contra a declaração de estado de emergência econômica de Maduro (que lhe dava amplos poderes para governar por decreto). Para repelir essa objeção, Maduro se voltou para a Suprema Corte, agora controlada por seus partidários. A corte chavista efetivamente retirou poderes do Legislativo, julgando que quase todos os seus projetos de lei – inclusive a lei de anistia, os esforços para revisar o orçamento nacional e a rejeição do estado de emergência – eram inconstitucionais.⁵² Segundo o jornal colombiano *El Tiempo*, a corte decidiu contra o Congresso 24 vezes em seis meses, derrubando “todas as leis que ele havia aprovado”.⁵³

Os legislativos também podem exagerar suas prerrogativas constitucionais. Tomemos o impeachment do presidente Fernando Lugo em 2012 no Paraguai. Lugo, um ex-padre de esquerda, foi eleito em 2008, dando fim à administração de 61 anos do Partido Colorado no poder. Um outsider com poucos amigos no Congresso,⁵⁴ Lugo enfrentou tentativas de impeachment ao longo de toda a sua Presidência. Os esforços tiveram

sucesso em 2012, depois da erosão da popularidade do presidente e de seu abandono por seus antigos aliados liberais. O estopim foi um conflito violento entre a polícia e camponeses que ocupavam terras, que terminou com a morte de dezessete pessoas. Embora violências semelhantes tenham ocorrido em governos anteriores, a oposição usou o incidente para derrubar Lugo. Em 21 de junho, apenas seis dias após os assassinatos, a Câmara dos Deputados votou pelo impeachment de Lugo com base em “mau desempenho das funções”. Um dia depois, na sequência de um processo apressado no qual o presidente só teve duas horas para apresentar sua defesa, Lugo foi afastado do cargo pelo Senado.⁵⁵ Segundo um analista, o processo foi uma “clara farsa ... o impeachment de Lugo mal se elevou ao nível de uma encenação de julgamento”.⁵⁶ Em termos estritos, contudo, foi um processo legal.⁵⁷

Algo semelhante aconteceu no Equador nos anos 1990. O presidente Abdalá Bucaram era um populista que ascendeu à Presidência atacando o establishment político equatoriano. Apelidado de *El Loco*,⁵⁸ Bucaram tinha sucesso em controvérsias, as quais testavam a reserva institucional de seus oponentes. Em seu primeiro mês no cargo, ele se envolveu em atos explícitos de nepotismo, chamou o ex-presidente Rodrigo Borja de “burro” e distribuiu leite subsidiado com o seu próprio nome.⁵⁹ Embora escandalosas, essas afrontas certamente não eram passíveis de impeachment. Entretanto, os esforços para impedi-lo começaram semanas após sua posse. Quando ficou claro que não contava com a maioria de dois terços exigida para o impeachment, a oposição encontrou uma alternativa dúbia, mas constitucional: a Constituição do Equador de 1979 permitia que uma maioria simples afastasse o presidente em caso de “incapacidade mental”. Em 6 de fevereiro de 1997, foi exatamente o que o Congresso fez. Numa violação clara do espírito da Constituição, ele votou pelo afastamento de Bucaram sem nem sequer debater se ele era, de fato, mentalmente debilitado.⁶⁰

Os Estados Unidos também tiveram o seu quinhão de jogo duro constitucional. Conforme observamos, depois que a Décima Quarta e a Décima Quinta Emendas estabeleceram formalmente o sufrágio universal mascu-

lino, os legislativos controlados pelos democratas no Sul arranjaram novos meios de negar o direito de voto aos afro-americanos. A maioria dos novos impostos de votação e dos testes de alfabetização era considerada adequada à Constituição, mas eles foram claramente concebidos para contrariar seu espírito. Como declarou o deputado estadual Anthony D. Sayre, do Alabama, ao apresentar a legislação, seu projeto de lei “eliminará o negro da política, e de maneira perfeitamente legal”.⁶¹

A TOLERÂNCIA MÚTUA e a reserva institucional têm uma relação estreita. Por vezes, reforçam uma à outra. Políticos são mais propensos à moderação quando se aceitam uns aos outros como rivais legítimos, e aqueles que não encaram os oponentes como subversivos serão menos tentados a recorrer a violações da norma para mantê-los longe do poder. Atos de reserva – por exemplo, um Senado controlado por republicanos aprovando a indicação de um presidente democrata para a Suprema Corte – reforçarão a crença de cada partido de que o outro lado é tolerável, promovendo um círculo virtuoso.

Porém, o oposto também pode ocorrer. A erosão da tolerância mútua pode motivar os políticos a desdobrar seus poderes institucionais tão amplamente quanto possível sem serem punidos. Quando partidos se veem como inimigos mortais, os interesses em jogo aumentam de maneira dramática. Perder deixa de ser uma parte rotineira e aceita do processo político, tornando-se, em vez disso, uma catástrofe total. Quando o custo inferido de perder é suficientemente alto, políticos serão tentados a abandonar a reserva institucional. Atos de jogo duro constitucional podem então, por sua vez, minar ainda mais a tolerância mútua, reforçando a crença de que nossos rivais representam uma perigosa ameaça.

O resultado é a política sem grades de proteção – o que o teórico político Eric Nelson descreve como um “ciclo de escalada constitucional de temeridade”.⁶² Como é esse tipo de política? Nelson nos dá um exemplo: o colapso da monarquia de Carlos I na Inglaterra durante os anos 1640. Um conflito religioso entre a Coroa, a Igreja da Inglaterra e os puritanos no

Parlamento levou a acusações mútuas de heresia e traição e a uma ruptura das normas que sustentavam a monarquia. A tradição constitucional inglesa dava ao Parlamento o direito exclusivo de coletar os impostos necessários para financiar o governo. Porém, compreendendo que Carlos estava perigosamente próximo do papado, o Parlamento se recusou a financiar a monarquia, a menos que ela satisfizesse um conjunto abrangente de medidas, inclusive o virtual dismantelamento da Igreja da Inglaterra. O Parlamento manteve sua posição mesmo depois de a Inglaterra ser invadida pelos escoceses e precisar desesperadamente de receitas para a defesa nacional. Carlos respondeu a essa violação da norma com transgressões de sua própria lavra: dissolveu o Parlamento e governou sem ele durante onze anos. Como observa Nelson: “Em nenhum momento ... Carlos reivindicou para si o direito de fazer leis sem o Parlamento.” Em vez disso, ele “simplesmente tentou resolver as coisas sem aprovar nenhuma lei nova”. Por fim, a necessidade de receitas levou Carlos a contornar o monopólio do Parlamento sobre a tributação, o que deixou sua indignada oposição ainda mais inflexível quando da reabertura do Parlamento em 1640. Como conclui Nelson, “a espiral de obstrução legislativa e abuso régio continuou até só poder ser resolvida pela guerra”.⁶³ A guerra civil subsequente dismantelou a monarquia inglesa e custou a vida a Carlos.

Alguns dos colapsos democráticos mais trágicos da história foram precedidos pela degradação de normas básicas. Pode-se encontrar um exemplo no Chile. Antes do golpe de 1973, o Chile era a mais antiga e mais bem-sucedida democracia da América Latina, sustentada por normas democráticas vibrantes.⁶⁴ Embora o arco dos partidos políticos chilenos se estendesse desde uma esquerda marxista até uma direita reacionária, uma “cultura de compromisso”⁶⁵ predominou ao longo de grande parte do século XX. Como formularam a repórter Pamela Constable e o cientista político Arturo Valenzuela:

As fortes tradições chilenas de cumprimento da lei mantiveram a competição limitada ao âmbito de certas regras e rituais, suavizando a hostilidade de classe e o conflito ideológico. Não havia discussão, dizia-se, que não pudesse ser resolvida com uma garrafa de Cabernet chileno.⁶⁶

A partir dos anos 1960, contudo, a cultura de compromisso do Chile foi sobrecarregada pela polarização da Guerra Fria.⁶⁷ Alguns à esquerda, inspirados pela Revolução Cubana, começaram a rejeitar a tradição do país de dar e receber em política como um anacronismo burguês.⁶⁸ Muitos à direita começaram a temer que, se conquistasse o poder, a coalizão de esquerda Unidade Popular transformaria o Chile em mais uma Cuba.⁶⁹ Na eleição presidencial de 1970, essas tensões tinham alcançado níveis extremos. O candidato da Unidade Popular, Salvador Allende, enfrentava o que Radomiro Tomic, seu rival da Democracia Cristã, descreveu como uma “gigantesca campanha de ódio” na mídia, a qual “fomentava sistematicamente temores” à direita.⁷⁰

Allende venceu, e, embora estivesse comprometido com a democracia, a perspectiva de sua presidência gerou pânico entre os conservadores.⁷¹ O Partido Pátria e Liberdade, de extrema direita, que exigia que Allende fosse impedido de assumir o mandato por quaisquer meios necessários, e o direitista Partido Nacional, financiado pela CIA, desenvolveram táticas de jogo duro antes mesmo de ele prestar juramento.⁷² A Constituição chilena estipulava que, se nenhum candidato presidencial conquistasse pelo menos 50% dos votos, a eleição seria decidida pelo Congresso; Allende tinha conquistado apenas 36%. Embora normas estabelecidas ditassem que o Congresso elegeisse o candidato mais votado do pleito, nenhuma regra determinava esta ação. Abandonando a reserva, o Partido Nacional tentou convencer os centristas democratas cristãos a votarem em seu candidato, Jorge Alessandri, que tinha chegado perto em segundo lugar.⁷³ Os democratas cristãos se recusaram, mas, em troca de seu voto, forçaram Allende a assinar um Estatuto de Garantias Constitucionais, exigindo que o presidente respeitasse as eleições livres e liberdades civis como a de imprensa.⁷⁴ A exigência era bastante razoável, mas Arturo Valenzuela observou que “marcava uma ruptura no entendimento mútuo” entre líderes, “para quem o respeito pelas regras do jogo já era implícito”.⁷⁵

Durante a presidência de Allende houve uma erosão continuada das normas democráticas. Desprovido de maioria legislativa, seu governo foi incapaz de implementar plenamente um programa socialista.⁷⁶ Assim, Allende usou seus poderes presidenciais, ameaçando aprovar leis através

de referendo nacional, se o Congresso as bloqueasse, e usando “brechas legais”⁷⁷ para fazer avançar seu programa à margem do Legislativo. A oposição respondeu na mesma moeda. Num discurso feito numa manifestação durante o segundo mês da presidência de Allende, o senador direitista Raúl Morales mapeou o que chamou de uma estratégia de “xeque-mate institucional”.⁷⁸ Embora a oposição não tivesse os dois terços no Senado necessários para o impeachment de Allende, o Senado podia afastar ministros através de votos de censura por maioria simples. No papel desde 1833, o voto de censura tinha sido proposto apenas para circunstâncias especiais e raramente fora usado antes de 1970. Agora, contudo, ele seria uma arma.⁷⁹ Em janeiro de 1972, o Senado impediu o ministro do Interior José Tohá, um aliado próximo de Allende. Allende respondeu renomeando Tohá para seu gabinete como ministro da Defesa.⁸⁰

A hostilidade partidária se intensificou ao longo da presidência de Allende. Seus aliados esquerdistas passaram a descrever os oponentes como fascistas e “inimigos do povo”,⁸¹ enquanto os direitistas chamavam o governo de totalitário. A intolerância mútua crescente minou os esforços de Allende e dos democratas cristãos para negociar qualquer tipo de *modus vivendi*: enquanto os aliados radicais de Allende consideravam que essas negociações “abriam a porta para o fascismo”,⁸² os grupos de direita criticavam os democratas cristãos por não resistirem à ameaça comunista. Para aprovar legislação, o governo precisava do apoio dos democratas cristãos, mas, no começo de 1973, estes haviam decidido, nas palavras de seu líder Patricio Aylwin, “não permitir que Allende marcasse nem um gol sequer”.⁸³

A polarização pode destruir as normas democráticas. Quando diferenças socioeconômicas, raciais e religiosas dão lugar a sectarismo extremo, situação em que as sociedades se dividem em campos políticos cujas visões de mundo são não apenas diferentes, mas mutuamente excludentes, torna-se difícil sustentar a tolerância. Alguma polarização é saudável – até necessária – para a democracia. E, com efeito, a experiência histórica de democracias na Europa ocidental mostra que normas podem ser sustentadas mesmo em lugares onde os partidos estão separados por consideráveis diferenças ideológicas. No entanto, quando as sociedades se dividem tão profundamente que seus partidos se vinculam a visões de mundo incompatíveis, e sobre-

tudo quando seus membros são tão segregados que raramente interagem, as rivalidades partidárias estáveis dão lugar a percepções de ameaça mútua. À medida que desaparece a tolerância, os políticos se veem cada vez mais tentados a abandonar a reserva institucional e tentar vencer a qualquer custo. Isso pode estimular a ascensão de grupos antissistema com rejeição total às regras democráticas. Quando isso acontece, a democracia está em apuros.

A política sem grades de proteção matou a democracia chilena. Tanto o governo quanto a oposição viram as eleições legislativas de meio de mandato como uma oportunidade de ganhar a briga de uma vez por todas. Enquanto Allende procurava conseguir a maioria parlamentar de que necessitava para impor legalmente seu programa socialista, a oposição buscava a maioria de dois terços necessária para a “derrubada constitucional”⁸⁴ de Allende via impeachment. Nenhum dos lados, porém, alcançou a maioria que buscava. Incapazes de derrotar permanentemente um ao outro e sem querer ceder, os partidos chilenos lançaram sua democracia numa espiral de morte. Os linhas-duras assumiram o controle do Partido Demócrata Cristão, prometendo empregar todos os meios necessários para impedir o que o ex-presidente Eduardo Frei descreveu como a “tentativa de Allende de implementar o totalitarismo no Chile”. E os esforços desesperados de Allende para restabelecer o diálogo com a oposição foram enfraquecidos por seus próprios aliados, que o convocaram a rejeitar “quaisquer diálogos com ... partidos reacionários” e, em vez disso, dissolver o Congresso. Allende se recusou, mas tentou aplacar seus aliados pressionando mais fortemente seus oponentes. Quando as autoridades judiciárias bloquearam a expropriação de quarenta empresas tomadas por trabalhadores em greve, Allende respondeu com um “decreto de insistência” constitucionalmente dúbio, o qual, por sua vez, desencadeou clamores da oposição pelo impeachment. Um senador de direita proclamou em rede nacional de televisão que Allende era então “um chefe de Estado ilegítimo”,⁸⁵ e, em agosto de 1973, a Câmara dos Deputados aprovou uma resolução declarando que o governo era inconstitucional.⁸⁶

Menos de um mês depois, os militares tomaram o poder. Os chilenos, que por muito tempo tiveram orgulho de ser a democracia mais estável da América Latina, sucumbiram à ditadura. Os generais governariam o Chile pelos dezessete anos seguintes.