

Adam Przeworski

Crises da democracia

Tradução:
Berilo Vargas



Lista de figuras

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

- 5.6. Renda média de grupos selecionados em países da OCDE-2000, excluindo os Estados Unidos
- 5.7. Discrepância entre produtividade e remuneração típica do trabalhador, 1948-2014
- 5.8. Índice de produtividade e salário (economias avançadas G20)
- 5.9. Densidade sindical por ano em países que eram membros da OCDE antes de 2000
- 5.10. Democratas e republicanos mais divididos ideologicamente do que no passado
- 5.11. A imigração nem sempre foi uma questão partidária
- 5.12. Atitudes europeias em relação a imigrantes: diferenças raciais
- 6.1. Salários e produtividade na Alemanha e na França
- 8.1. Proporção de projetos de lei aprovados e distúrbios

Lista de tabelas

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

Prefácio à edição brasileira

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

No entanto, ainda que estivesse mais atento a todos esses sinais, eu não teria previsto a vitória de Jair Bolsonaro. Não tinha ideia de quem ele era quando se apresentou como candidato, e, quando perguntei a amigos brasileiros, eminentes cientistas políticos, fui aconselhado a esquecê-lo. Não foi a primeira vez que tive uma surpresa. Acompanhando os primeiros estágios da campanha eleitoral de 2016 nos Estados Unidos, pensei que Donald Trump fosse apenas uma piada da

mídia, que o usava para melhorar os índices de audiência. Eu estava errado, como também estavam quase todos os meus colegas.

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

As denúncias contra as instituições representativas costumam ser desprezadas como “populismo”. Mas a pertinência das críticas às instituições tradicionais é evidente. É desonesto rejeitar esse tipo de reação e ao mesmo tempo lamentar a desigualdade. A partir do século XVII, cidadãos nos dois extremos do espectro político — aqueles para quem a democracia era uma promessa e aqueles para quem ela era uma ameaça — passaram a acreditar que a democracia, sobretudo o sufrágio universal, traria igualdade nas esferas econômica e social. Essa convicção ainda está consagrada no principal motor da economia política contemporânea, o eleitor mediano. A persistência da desigualdade é uma prova irrefutável de que as instituições representativas não funcionam, pelo menos não como quase todo mundo acha que deveriam. Portanto, o avanço do “populismo” — resultado da insatisfação com as instituições políticas que reproduzem a desigualdade e não oferecem alternativa — não deveria nos surpreender.

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

Apesar de os socialistas terem aprendido a conviver com o capitalismo, e de em alguns países terem alcançado um êxito razoável em atenuar a desigualdade e gerar crescimento, o projeto político de tributar, garantir renda e oferecer assistência social atingiu seu limite nos anos 1970. Na Suécia, onde o projeto se originou e estava mais avançado, os social-democratas tentaram estendê-lo na década de 1970 dando voz ativa para os operários organizarem a produção (“codeterminação”) e introduzindo a propriedade pública de empresas (“fundos de assalariados”), mas nenhuma dessas reformas foi muito longe. A lei de Newton do capitalismo diz que a desigualdade cresce de maneira constante, a menos que seu avanço seja neutralizado por recorrentes e vigorosas ações do governo. O projeto social-democrata consistia em estimular as causas da desigualdade ao mesmo tempo que combatia seus efeitos, e não aguentou. Quando confrontados com a ofensiva neoliberal dos anos 1980, os partidos de centro-esquerda assimilaram a linguagem de trade-offs entre igualdade e eficiência, redistribuição e crescimento. Enquanto a direita movia-se ideologicamente para a direita, a esquerda fez mais do que segui-la. Políticas de governo de diferentes orientações partidárias tornaram-se quase idênticas: responsabilidade fiscal, flexibilidade do mercado de trabalho, livre fluxo de capital, enfraquecimento de sindicatos, redução dos impostos sobre as rendas mais altas. O resultado foi que a desigualdade continuou onde já era elevada e disparou em muitos países onde era mais baixa. Subsídios direcionados aos muito pobres atenuaram o cenário em alguns países, notadamente o Brasil, mas os

mercados não sujeitos a restrições reproduziram a desigualdade numa torrente ininterrupta.

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

Anos atrás, quando estudava eleições que provocaram grandes mudanças de paradigma político — a social-democracia na Suécia em 1932 e o neoliberalismo no Reino Unido e nos Estados Unidos em 1979-80 —, eu achava que uma condição necessária para que os eleitores apoiassem um partido com uma proposta inédita era que esse partido tivesse um histórico de responsabilidade: ter estado no poder no passado e atuado como todos os outros partidos no cumprimento da função.¹ Mas as vitórias de Bolsonaro e Trump mostram que quando estão desesperadas, como pacientes terminais de uma doença, as pessoas vão atrás de qualquer remédio, agarram-se a sejam quais forem as possibilidades de salvação, mesmo quando oferecidas por impostores que vendem curas milagrosas. Como disse um motorista de táxi no Rio de Janeiro a um entrevistador: “A gente vê essa decadência, essa crise moral, esses políticos que roubam e não fazem nada por nós. Estou pensando em votar em alguém completamente novo”.² Quando não têm nada a perder, as pessoas se apegam a qualquer ilusão, como aconteceu na República de Weimar, onde as pessoas acreditavam ser possível curar doenças com queijo cottage ou fazer ouro a partir de

metais comuns. “Trazer os empregos de volta” — o slogan de campanha de Trump — não passava disso, um slogan. Assim como não passava de propaganda o “governo limpo, empregos e armas” de Bolsonaro. E como também não passa de um slogan “expulsar os imigrantes”, o grito de guerra dos partidos europeus de extrema direita. Foi o que não previmos quando imaginamos que a vitória deles estava fora de questão.

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

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

A alternativa a governar é ser governado por outros, mas ser bem governado. Naturalmente, o que é bom para uns pode não ser bom para

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

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

Acontece que, se quiserem ser bem governadas, as pessoas precisam pensar em sua capacidade de vir a destituir o ocupante do cargo quando um candidato melhor aparecer.⁵ Mas precisam fazer uma escolha: ou mantêm o governo atual no poder, perdendo a capacidade de substituí-lo no futuro, ou preservam essa capacidade, voltando-se contra ele

mesmo achando que a alternativa será pior. O populismo “delegativo” é o que acontece quando o povo quer que o governo fique ainda que acabe com as restrições à sua reelegibilidade e à sua liberdade de adotar políticas. O resultado, então, é o “retrocesso democrático” (ou desconsolidação, desgaste, retrogressão): um processo de decadência gradual (mas, em última análise, substancial) dos três atributos básicos da democracia — eleições competitivas, direitos de expressão e associação assegurados por lei e Estado de direito.⁶ Com o avanço desse processo, a oposição fica impossibilitada de ganhar eleições (ou de assumir o cargo se ganhar) e as instituições estabelecidas não conseguem controlar o Executivo, enquanto manifestações populares de protesto são reprimidas pela força. O perigo do populismo delegativo é a maioria vir a apoiar um governo que faça o que a maioria quer, ainda que subverta as instituições democráticas.

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

departamento os meios constitucionais e os motivos pessoais necessários para resistir a intromissões dos outros [...]. É preciso fazer com que a ambição seja neutralizada pela ambição”.⁸ O efeito da separação de poderes seria um governo limitado ou moderado.

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

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

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

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

Prefácio

ESCREVER UMA OBRA ACADÊMICA sobre acontecimentos da atualidade é perigoso. O período que vai de quando o livro está sendo escrito até quando será lido é muito longo, e a vida política não para enquanto isso. Portanto, muitas informações devem ser lidas com a advertência “em tal e tal datas”. Mas se um livro tem valor, seus argumentos e conclusões devem sobreviver aos acontecimentos particulares que possam ter sido revelados nesse período. Digo isso sem muita convicção: fui pego de surpresa pelo acontecimento que me levou a mergulhar neste volume, a vitória de Donald Trump. Acho, no entanto, que alguma coisa aprendi olhando para trás: as razões para nos preocuparmos com a situação atual da democracia nos Estados Unidos e em determinados países europeus são muito mais profundas do que os eventos fortuitos. Se Trump tivesse perdido, muita gente que hoje corre para escrever livros como este — e me incluo nesse grupo — estaria tratando de outros assuntos. Mas as condições econômicas, sociais e culturais que levaram Trump à Casa Branca teriam sido as mesmas. Eis o que aprendi ao escrever este texto: que as causas do descontentamento atual são profundas, que não teriam sido aliviadas por acontecimentos acidentais, e que precisamos perguntar o que teria ocorrido se Clinton ganhasse e o Brexit perdesse, e o que acontecerá se e quando os governos que hoje comandam as democracias desenvolvidas se mostrarem incapazes de melhorar a vida das pessoas que votaram neles. Nesse caso, como vai ser? Onde devemos buscar soluções: em políticas econômicas, em reformas políticas, em estratégias discursivas de combate à fragmentação social e ao racismo? Não há respostas para essas perguntas que me pareçam óbvias, portanto há poucas coisas sobre as quais eu possa tentar

convencer os leitores. Resta-me formular questões, examinar possibilidades e convidá-los a pensarem junto comigo.

Apresento um panorama da situação política atual no mundo das democracias bem estabelecidas, insiro-o no contexto de contratempos já vividos por regimes democráticos e conjeturo sobre perspectivas. Sei que alguns leitores ficarão desapontados ao constatarem que raramente chego a conclusões firmes. Mas é bom duvidar desse dilúvio de escritos que oferecem respostas para tudo. Entendo a ânsia de encontrar um sentido no que ocorre à nossa volta. Entendo também a tendência a supor que os diversos acontecimentos que nos surpreendem estão, de alguma forma, relacionados, e que tudo tem uma causa. Mas estabelecer o que causa o quê e o que de fato importa é quase sempre difícil, às vezes impossível. Particularmente em nossa perigosa época, convém saber o que é que não sabemos antes de resolvermos agir. Por essa razão, espero estimular o ceticismo naqueles que lerão este livro apenas por estarem preocupados com as perspectivas da democracia. Ao mesmo tempo, espero que estudantes de pós-graduação e meus colegas de profissão encontrem aqui um itinerário para pesquisar questões tecnicamente difíceis e politicamente importantes.

Este livro tratará dos perigos que ameaçam a democracia na atual situação econômica, cultural e política. Contudo, o maior perigo que enfrentamos não diz respeito à democracia, mas à humanidade: se não fizermos alguma coisa drástica agora, já, nossos filhos serão assados ou inundados. Se esse perigo vier a se concretizar, nossas preocupações com a democracia serão irrelevantes. Tragicamente, esse fantasma recebe pouca atenção política, e essa falta de atenção está refletida nas páginas que se seguem. Na verdade, ele projeta uma sombra agourenta sobre todas as coisas importantes.

Algumas pessoas já reagiram a várias partes deste texto, portanto a versão atual tem uma dívida para com os comentários de Carlos Acuna,

Jose Antonio Aguilar Rivera, Jess Benhabib, Pierre Birnbaum, Bruce Bueno de Mesquita, Zhiyuan Cui, Daniel Cukierman, Larry Diamond, John Dunn, Joan Esteban, Roberto Gargarella, Stephen Holmes, John Ferejohn, Joanne Fox-Przeworski, Fernando Limongi, Zhaotian Luo, Boris Makarenko, Bernard Manin, José María Maravall, Andrei Melville, Patricio Navia, Gloria Origgi, Pasquale Pasquino, Molly Przeworski, John Roemer, Pacho Sanchez-Cuenca, Aleksander Smolar, Willie Sonnleitner, Milan Svobik, Juan Carlos Torre, Joshua Tucker, Jerzy J. Wiatr e três críticos anônimos. Tenho uma dívida particular de gratidão para com John Ferejohn, por me obrigar a revisar o esquema analítico.

Introdução

A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo não pode nascer; nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece.

ANTONIO GRAMSCI, *Cadernos do cárcere*¹

ALGUMA COISA ESTÁ ACONTECENDO. Sentimentos “antiestablishment”, “antissistema”, “antielite”, “populistas” explodem em democracias amadurecidas. Depois de quase um século durante o qual partidos conhecidos dominaram as políticas democráticas, novos partidos brotam como cogumelos, enquanto o apoio aos tradicionais diminui. A participação eleitoral está em declínio em muitos países, atingindo níveis inéditos. A confiança nos políticos, nos partidos, nos parlamentos e nos governos despenca. Até mesmo o apoio à democracia como sistema de governo está enfraquecido. As preferências populares sobre políticas públicas divergem acentuadamente. Além disso, os sintomas não são apenas políticos. A perda de confiança nas instituições inclui também a mídia, os bancos, as empresas privadas, até as igrejas. Pessoas de orientações políticas, valores e culturas diferentes veem umas às outras cada vez mais como inimigas. Estão dispostas a fazer coisas terríveis.

A democracia está em crise? Esta mudança é histórica? Estamos vivendo o fim de uma era? É fácil ser alarmista, por isso precisamos não perder de vista o quadro geral. Anúncios apocalípticos do “fim” (da civilização ocidental, da história, da democracia) ou da “morte” (do Estado, da ideologia, do Estado-nação) sempre acontecem. Essas declarações são provocadoras, mas não consigo pensar em nada nessa lista que tenha acabado ou morrido. Não ceder ao medo, uma dose de

ceticismo, deve ser o ponto de partida. A hipótese nula tem que ser a de que as coisas chegam ao fim, e não há nada de excepcional no que está acontecendo no momento presente. Afinal, pode muito bem ser verdade que, como diria o marxista húngaro György Lukács, “as crises são apenas uma intensificação da vida diária da sociedade burguesa”. Vale notar que a biblioteca Widener de Harvard tem mais de 23 600 livros publicados no século xx em inglês contendo a palavra “crise”.²

Ainda assim, muita gente tem medo de que desta vez seja diferente, de que pelo menos algumas democracias estabelecidas estejam enfrentando situações sem precedentes históricos, de que a democracia pode aos poucos deteriorar-se, “regredir” ou até mesmo sucumbir nessas condições.

Crises da democracia

O que devemos procurar se tememos que a democracia esteja passando por uma crise? Para identificar possíveis crises da democracia precisamos de um aparato conceitual: o que é democracia? O que é crise? A crise já está entre nós ou está se aproximando? Se já está acontecendo, como reconhecê-la? Se ainda não é visível, a partir de que sinais podemos interpretar o futuro?

Somos informados, reiteradamente, de que “A não ser que a democracia seja X ou gere X...”. As reticências raramente são explicadas, mas insinuam que determinado sistema não merece ser chamado de “democracia” se certo X não estiver presente, ou que a democracia não vai durar a não ser que X seja satisfeito. A primeira afirmação é normativa, ainda que por vezes se disfarce de definição. Skinner, por exemplo, acredita que um sistema no qual apenas algumas pessoas governam não merece ser chamado de “democracia”, ainda que se trate de uma oligarquia competitiva.³ Rosanvallon, por sua vez, sustenta que

“o poder não é considerado plenamente democrático se não for submetido aos testes de controle e validação ao mesmo tempo simultâneos e complementares à expressão da maioria”.⁴ A segunda afirmação é empírica — a democracia talvez não dure muito se alguns xs não estiverem presentes (ou ausentes). Se a democracia exige certas condições — digamos os “altos salários e educação universal”, segundo J. S. Mill —⁵ só para funcionar, o sistema fica vulnerável a rupturas quando essas condições estão ausentes. Um mínimo de bem-estar econômico, certo nível de confiança cidadã nas instituições políticas ou um nível básico de ordem pública são bons candidatos a essas condições.

Uma forma de pensar é que a democracia passa por uma crise quando algumas características que consideramos definidoras do sistema democrático estão ausentes. Examinemos uma tríade do que Ginsburg e Huq consideram “os predicados básicos da democracia”: eleições competitivas, direitos de expressão e associação assegurados por lei e Estado de direito.⁶ Se aceitarmos essa tríade como definidora, temos um checklist já pronto do que devemos procurar para identificar crises da democracia: eleições que não sejam competitivas, violações de direitos, rupturas do Estado de direito. Mas se achamos que a democracia talvez não sobreviva a determinada situação, podemos temer que ela venha a enfrentar uma crise mesmo que essas violações não aconteçam. Podemos continuar com o checklist, mas agora dispomos também de um conjunto de hipóteses que condicionam a sobrevivência da democracia a ameaças potenciais, e somos levados por essas hipóteses a examinar as ameaças particulares. Se essas hipóteses forem válidas, se a sobrevivência do regime depender de alguns aspectos do seu desempenho e ele não gerar os efeitos exigidos, ocorre uma crise — a democracia está em crise.

Algumas características podem ser tratadas alternativamente, ora como definidoras, ora como empíricas. Se definirmos a democracia

como Rosanvallon, incluindo restrições contramajoritárias ao governo majoritário, uma “democracia com base constitucional”, o desgaste da independência judicial será uma prova imediata de que alguma coisa está errada. Mas também é possível argumentar que se o Judiciário não for independente o governo estará livre para fazer o que quiser, violar o direito liberal ou realizar eleições não competitivas. O problema de acrescentar adjetivos à definição de democracia é que nem todas as coisas boas precisam estar juntas. Quanto mais características — “eleitoral”, “liberal”, “constitucional”, “representativa”, “social” — acrescentarmos, maior será o checklist, e mais crises iremos descobrir. A título de comparação, o mesmo checklist pode ser tratado como um conjunto de hipóteses empíricas. É possível, então, investigar empiricamente quais são as condições para que as eleições sejam competitivas, ou para que os direitos sejam observados, ou para que o Estado de direito prevaleça. Se for verdade que as eleições só são competitivas se os direitos forem observados e a lei impere, então tomar uma dessas características como definidora, e tratar as outras como “precondições”, é coextensivo. Se elas não forem coextensivas, algum tipo de minimalismo definidor será inevitável: precisamos escolher uma das características potenciais como definidora e tratar as outras como condições hipotéticas, nas quais a característica selecionada é atendida.

Por sua vez, o que considerariamos crises e como deveríamos diagnosticá-las vai depender de como pensamos a democracia. A ideia de democracia que adoto é “minimalista” e “eleitoral”: democracia é um arranjo político no qual as pessoas escolhem governos por meio de eleições e têm uma razoável possibilidade de remover governos de que não gostem (autores que adotam essa opinião incluem Schumpeter, Popper e Bobbio).⁷ Democracia é simplesmente um sistema no qual ocupantes do governo perdem eleições e vão embora quando perdem. Assim, investigo as possíveis ameaças de que as eleições se tornem não

competitivas ou incosequentes para quem quer que permaneça no poder. Repetindo: essas ameaças podem incluir violações das precondições para eleições competitivas enumeradas por Dahl⁸ — os direitos liberais e as liberdades — porque sem elas o governo vigente não poderia ser derrotado. Elas podem compreender rupturas do Estado de direito e desgaste do poder independente do Judiciário, junto com a perda de confiança em instituições representativas (como na “democracia representativa”), severa desigualdade (como na “democracia social”) ou o uso de repressão para preservar a ordem pública (como na “democracia liberal”). Mas trato essas violações como potenciais ameaças à capacidade dos cidadãos de remover governos por eleições, não como características definidoras de democracia.

A relação entre democracia no sentido minimalista e o Estado de direito é particularmente complexa. Em primeiro lugar, há razões lógicas e empíricas para questionar se instituições supramajoritárias, como o bicameralismo ou o veto presidencial, ou instituições contramajoritárias, como as cortes constitucionais ou bancos centrais independentes, são necessárias para garantir o Estado de direito. Gargarella, por exemplo, relaciona vários mecanismos pelos quais uma maioria poderia e desejaria restringir-se a si mesma até na ausência dessas instituições.⁹ Como observa McGann, há democracias bem estabelecidas, como o Reino Unido e a Suécia, que não têm separação de poderes nem revisão judicial da Constituição, mas nas quais as majorias se abstêm de violar direitos.¹⁰ Na verdade, Dixit, Grossman e Gull demonstram de maneira lógica que violações de direito tendem a ser mais escandalosas na presença de instituições supramajoritárias quando um governo conta com apoio supramajoritário.¹¹

Em segundo lugar, coloco “Estado de direito”, ou “império da lei”, entre aspas porque, como diz astutamente Sanchez-Cuenca, “a lei não pode imperar. Imperar é uma atividade, e as leis não podem agir”.¹² O

que costuma ser visto como uma relação entre democracia e Estado de direito é, na verdade, uma relação entre instituições povoadas: governos e cortes.¹³ A lei “imperava” quando políticos e burocratas obedecem a juizes, e se políticos cumprem ou não as instruções de magistrados constitucionais isso é um resultado contingente dos seus incentivos eleitorais. Além disso, como veremos adiante, geralmente é quase impossível determinar se certas medidas particulares que eles tomam atendem ou não a normas constitucionais, com juizes individuais, incluindo os dos magistrados constitucionais, obscurecidos pelo partidarismo. Na democracia, o único dispositivo eficaz para disciplinar políticos são as eleições: como observam Dixit, Grossman e Gull, “os indivíduos que governam precisam contar com uma chance considerável de seu poder chegar ao fim [...] e precisam prever a possibilidade de recuperar o poder depois de perdê-lo”.¹⁴ Há duas possibilidades: 1) políticos (e burocratas) obedecem a juizes porque se não o fizerem perdem eleições, de modo que “a lei” impera; 2) políticos não obedecem a juizes porque se o fizerem perdem eleições — a maioria não quer que os políticos escutem o que os juizes dizem que podem ou não fazer. O Estado de direito é violado, mas, na medida em que as ações dos políticos forem motivadas pelo medo de perder eleições, o sistema ainda é democrático, pelo critério minimalista. A democracia é “iliberal” — termo posto em voga por Zakaria¹⁵ e adotado pelo primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán —, mas é iliberal porque os políticos acham que do contrário perderiam eleições. Se os políticos, no entanto, não obedecem aos juizes mesmo quando a maioria quer que obedeam porque não temem eleições, o regime não é democrático.

Entendida dessa maneira, a democracia é um mecanismo para processar conflitos. Instituições políticas administram conflitos de modo ordeiro estruturando a forma como antagonismos sociais são organizados politicamente, absorvendo quaisquer distúrbios que possam

ameaçar a ordem pública e regulando-os de acordo com certas regras. Uma ordem institucional prevalece se apenas as forças políticas que constituíram acesso formalmente ao sistema representativo se envolverem em atividades políticas, e se essas organizações tiverem incentivos para buscar seus interesses através das instituições e incentivos para tolerarem resultados desfavoráveis por algum tempo. Conflitos são ordeiros se todas as forças políticas esperarem poder alcançar alguma coisa, no presente ou pelo menos num futuro não muito distante, processando seus interesses no âmbito institucional e vendo que há pouca coisa a ganhar com ações fora desse domínio. Conseqüentemente, a democracia funciona bem quando qualquer conflito que surja na sociedade é conduzido e processado dentro do âmbito institucional, sobretudo através de eleições, mas também de sistemas coletivos de negociação, cortes e burocracias públicas, sem impedir quem quer que seja de ter acesso a essas instituições só por causa da substância de suas demandas. Em resumo, a democracia funciona quando conflitos políticos são processados em liberdade e paz civil.

Os conflitos que dividem uma determinada sociedade em um determinado momento podem ser mais ou menos intensos e dividir a sociedade de formas diferentes, dependendo de se dizem respeito a interesses econômicos, valores culturais, questões simbólicas ou apenas a paixões passageiras. Suas formas, seus temas e sua intensidade decorrem das ações de governos e das alternativas oferecidas por forças políticas rivais. Os riscos inerentes aos conflitos institucionais não refletem apenas a intensidade de antagonismos que surgem na sociedade. Quadros institucionais moldam as formas que tornam conflitos sociais politicamente organizados, alguns aumentando e outros limitando os riscos nos resultados da competição política. Sustento adiante (ver capítulo 8) que a democracia funciona bem quando os riscos

inerentes aos conflitos institucionais não são nem pequenos nem grandes demais.¹⁶ Os riscos são baixos demais quando os resultados eleitorais não têm consequências na vida das pessoas, e altos demais quando infligem custos intoleráveis aos perdedores. As pessoas, quando acreditam que os resultados das eleições não fazem nenhuma diferença em sua vida, se voltam contra o sistema, “das System”, como na República de Weimar. Quando os perdedores descobrem que o governo adota políticas que prejudicam significativamente seus interesses ou valores, eles se dispõem a resistir ao governo por todos os meios ao seu alcance — incluindo meios violentos —, como fez a burguesia no Chile com o presidente Allende. Por essas razões, a democracia funciona quando alguma coisa está em jogo nas eleições, mas não quando coisas demais estão em jogo.

Uma ênfase da visão “minimalista” da democracia de Schumpeter que costuma ser negligenciada é que governos precisam poder governar e precisam governar com competência.¹⁷ Mais adiante eu mergulho em alguns períodos históricos nos quais o quadro institucional tornava difícil para os governos a função de governar, fosse porque o sistema eleitoral levava à instabilidade, como na República de Weimar e na Quarta República Francesa, ou porque o sistema de separação de poderes provocava um impasse entre o Executivo e o Legislativo, como no Chile de Allende. Para governar com eficácia, governos precisam satisfazer a maioria, mas sem ignorar as opiniões de intensas minorias. Quando conflitos são violentos e a sociedade está altamente polarizada, encontrar medidas aceitáveis para todas as forças políticas importantes é difícil, quando não impossível. Há limites para o que mesmo o governo mais bem-intencionado e competente é capaz de fazer.

Se esse é o padrão, quando é que a democracia está “em crise”? A própria palavra “crise” vem do grego antigo, significando “decisão”. Crises são situações que não podem durar e nas quais alguma decisão

precisa ser tomada. Elas emergem quando o statu quo é insustentável e nada ainda o substituiu. É isso que queremos dizer quando falamos que “a situação atingiu um ponto crítico”: quando os médicos dizem que alguém está em crise, significa que o paciente vai se recuperar ou morrer, mas não pode continuar como está. As crises podem ser mais agudas ou menos agudas: em algumas, o ponto de não retorno pode ser iminente, mas há crises que se arrastam de maneira indefinida, com todos os seus sintomas mórbidos.

A intuição das crises descrita na máxima de Gramsci é que a situação atual é de certa forma insustentável, que alguma ameaça à democracia já se materializou, mas as instituições democráticas continuam funcionando. Embora Marx acreditasse que “novas relações superiores de produção jamais substituem as velhas antes que as condições materiais para sua existência tenham amadurecido no âmbito da velha sociedade”,¹⁸ nada garante que, quando as instituições vigentes param de funcionar, outras instituições surjam sobre a terra como um deus ex machina. O que acontece quando as instituições existentes não produzem resultados desejados vai depender de suas propriedades e das instituições alternativas — alguma funcionaria melhor? —, de condições exógenas e de ações das forças políticas relevantes nessas condições. O fato de ocorrer um desastre sob as instituições vigentes não implica que outras instituições funcionariam melhor: essa era a opinião de Winston Churchill sobre a democracia. Mas ainda que alguma alternativa seja viável, pode muito bem acontecer que, em vista das relações de poder político sob as instituições existentes, a situação persista indefinidamente. Crises, portanto, são situações em que a condição sob as instituições vigentes é uma espécie de desastre: nenhuma mudança ocorre, mas poderia acontecer. É isso que vamos examinar adiante: se a situação atual é, de certa forma, ameaçadora e se há sinais de que instituições representativas tradicionais estejam sendo afetadas.

As “crises do capitalismo” merecem um comentário à parte. O capitalismo — instituição que combina propriedade privada dos recursos mais produtivos com alocação destes e distribuição de renda pelos mercados — periodicamente gera “crises”, entendendo-se como crises períodos nos quais a renda despenca abruptamente e a inflação se intensifica ou a taxa de desemprego dispara, ou as duas coisas, como ocorreu na “crise de estagflação” dos anos 1970, uma combinação de inflação alta com aumento do desemprego causada por uma elevação nos preços das matérias-primas.¹⁹ Mas crises econômicas são “crises do capitalismo”? Seriam, se esperássemos que, quando a economia está inativa, o capitalismo fosse, ou pelo menos pudesse, entrar em colapso. Mas uma implosão do capitalismo está fora dos domínios do possível. Quando um famoso economista de esquerda, Michal Kalecki,²⁰ perguntou em 1932, no pior momento da Grande Depressão, “é possível uma saída capitalista para a crise?”, seu argumento era que, ainda que os ajustes exigidos para sair das crises econômicas sejam dolorosos e possam levar tempo, o capitalismo é um sistema autocorretivo. Preços e salários podem reagir lentamente, mas oferta e procura se ajustam, a crise passa e o capitalismo continua. Ele pode ser abolido através de uma revolução política — possibilidade aventada por Kalecki e implementada por comunistas —, mas não implode. A lição para compreender as crises é que algumas instituições são impermeáveis aos resultados que geram, de maneira que as crises que ocorrem sob elas não se transformam em crises de instituições.

Desastres que acontecem na democracia, porém, podem se transformar em crises da democracia. Tomando emprestada a lista de Habermas, desastres são situações em que:

- o sistema econômico não produz a quantidade necessária de bens de consumo; ou

- o sistema administrativo não produz a quantidade necessária de decisões racionais; ou
- o sistema de legitimação não fornece a quantidade necessária de motivações generalizadas; ou
- o sistema sociocultural não gera a quantidade necessária de significado motivador de ação.²¹

Isso, no entanto, é abstrato demais para orientar uma pesquisa. Os possíveis candidatos a desastres são as crises econômicas, os conflitos intensos na sociedade e a paralisia política, situações nas quais o governo é incapaz de governar devido à forma específica das instituições democráticas.

Quando achamos que a situação é de certa forma ameaçadora, passamos a procurar sinais — prenúncios de mudança. Vários países, do Canadá em 1931-3 ao Uruguai em 2001-3, passaram por profundas crises econômicas quase sem repercussões políticas e nenhum sinal de enfraquecimento da democracia. Em algumas situações, contudo, crises em outras esferas — econômicas, culturais ou apenas políticas (por exemplo, escândalos de corrupção na Itália em 1993 e no Brasil neste momento) — manifestamente enfraquecem as instituições democráticas estabelecidas. Os sinais visíveis de que a democracia está em crise incluem perda súbita de apoio aos partidos estabelecidos, diminuição da confiança popular nas instituições democráticas e nos políticos, conflitos explícitos sobre instituições democráticas ou incapacidade de os governos manterem a ordem pública sem repressão. Talvez o sinal mais tangível de crise seja o colapso da ordem pública: nas palavras de Linz, “as crises mais sérias são aquelas em que a manutenção da ordem pública fica impossível no âmbito democrático”.²² A democracia está em crise quando punhos cerrados, pedras ou balas substituem votos. Ou os ocupantes tornam impossível para a oposição tirá-los dos cargos e esta

não tem outra opção a não ser a resistência, ou então não reconhece a legitimidade do governo e este se defende mediante a repressão, ou grupos políticos antagônicos não aceitam os resultados da interação institucional de interesses e partem para o confronto direto, quase sempre violento. Quando essas situações se prolongam por muito tempo, a ordem pública entra em colapso, a vida cotidiana fica paralisada e a violência tende a crescer. Essas crises tornam-se mortais quando a concepção das instituições democráticas gera impasses institucionais, como na República de Weimar ou no Chile sob o presidente Allende.

As instituições podem gerar resultados intoleráveis para alguns e maravilhosos para outros. Além disso, as pessoas têm diferentes apegos normativos: algumas valorizam a liberdade mais do que a ordem, outras estão dispostas a sacrificá-la em troca de bens cumprindo os horários (Mussolini prometeu isso no fascismo, o que não aconteceu). Por essas razões, para entender as crises é preciso pensar em termos de interesses e valores conflitantes. Os pobres ficam insatisfeitos quando sua renda congela, os ricos prezam sua riqueza e seu poder, enquanto outros, sejam pobres ou ricos, talvez se preocupem com a desigualdade política e econômica. As soluções para as crises tendem a ser controversas e sujeitas a conflitos políticos. Dependem do que os atores relevantes fazem naquelas circunstâncias. Nesse particular, portanto, são difíceis de prever. Será que uma redução da desigualdade econômica restauraria a vitalidade política da democracia? Restrições à imigração apaziguariam os sentimentos da direita radical? Poderiam alguns ajustes nas instituições representativas restaurar a confiança nelas? Como numa crise os atores podem preferir caminhos diferentes, com diferentes consequências, o máximo que podemos querer determinar é o que é e o que não é possível, talvez com algumas previsões improvisadas sobre o que é mais provável.

Quais são, portanto, os possíveis efeitos das crises? É preciso dizer que nem todas as crises são mortais: algumas acabam restaurando a situação anterior, uma volta à “normalidade”, e às vezes suas origens desaparecem de maneira muito conveniente. A democracia pode entrar em crise quando a sociedade passa por um desastre econômico, mas a crise pode se dissipar com o retorno da prosperidade. Algumas crises, por sua vez, são superadas com reformas parciais: o grupo que se beneficia com as instituições existentes pode fazer concessões aos grupos que mais sofrem com elas. Essas concessões precisam ser verossímeis, porque, do contrário, esses grupos podem achar que serão revogadas quando a crise passar. As concessões, portanto, precisam acarretar algumas reformas institucionais: o exemplo clássico é a extensão do direito ao voto às classes mais baixas, que neutralizou a ameaça de revolução mudando a situação de renda do eleitor decisivo.²³ Mas em se tratando de democracia o que tememos é a perspectiva de algumas forças políticas virem a argumentar, com êxito, que a única maneira de remediar desastres já em curso — crises econômicas, arraigadas divisões na sociedade, ruptura da ordem pública — é o abandono da liberdade política, a união sob um líder forte e a repressão contra o pluralismo de opiniões, em resumo, autocracia, autoritarismo ou ditadura, seja qual for o nome que se queira dar. O cataclismo iminente é que a democracia sofrerá um colapso brusco, ou se desgastará aos poucos até atingir um ponto de não retorno.

O fantasma que nos assombra hoje, acredito, é essa última possibilidade: uma deterioração imperceptível das instituições e normas democráticas, a subversão sub-reptícia da democracia, “o uso de mecanismos legais que existem em regimes com credenciais favoráveis para fins antidemocráticos”.²⁴ Sem sinais manifestos de que a democracia quebrou, a fronteira fica tênue, como evidenciado por rótulos como “autoritarismo eleitoral”,²⁵ “autoritarismo competitivo”,²⁶

“democracia iliberal”²⁷ ou “regimes híbridos”.²⁸ Retrocesso, desconsolidação e retrogressão não precisam acarretar violações de constitucionalidade e mesmo assim destroem instituições democráticas.

Para resumir esse conceito de “crise da democracia”, pensemos da seguinte maneira. Em virtude de choques exógenos, a democracia gera determinados efeitos, positiva ou negativamente avaliados por pessoas com preferências heterogêneas em relação a esses resultados e às instituições democráticas em si. Resultados que ameacem a existência contínua das instituições democráticas tradicionais constituem “desastres”. Para saber se uma situação particular se qualifica como crise é preciso interpretar alguns sinais manifestos de que as instituições democráticas estão ameaçadas. Estamos atentos a esses sinais porque eles podem significar prenúncios de colapso democrático ou de desgaste gradual. Soluções potenciais para as crises, contudo, podem incluir a restauração do statu quo institucional, algumas reformas parciais de instituições representativas tradicionais que ainda preservam a democracia, bem como sua destruição abrupta ou gradual.

Por que seriam as democracias vulneráveis a crises? Não devemos esquecer que a democracia é uma minúscula partícula da história humana, recente e ainda rara. Ela só veio ao mundo em 1788, quando a primeira eleição em nível nacional, baseada no sufrágio individual, foi realizada nos Estados Unidos. A primeira vez na história que o leme do governo mudou como resultado de uma eleição foi em 1801, também nos Estados Unidos. O uso da força — golpes e guerras civis — continuou frequente: entre 1788 e 2008, o poder político mudou de mãos como resultado de 544 eleições e 577 golpes. Derrotas eleitorais dos que estavam no poder eram raras até muito recentemente, e mudanças pacíficas de governo menos frequentes ainda: só uma em cada cinco eleições nacionais resultava na derrota dos governantes, e um número ainda menor na transferência pacífica do cargo. Até hoje 68

países, incluindo dois gigantes, China e Rússia, ainda não sabem o que é trocar de governo entre dois partidos como resultado de uma eleição. A democracia é um fenômeno histórico. Desenvolveu-se em condições específicas. Sobreviveu em alguns países, à medida que essas condições evoluíam, mas será capaz de sobreviver em quaisquer circunstâncias?

Duas condições estruturais, acredito, merecem atenção especial. A primeira é que a igualdade política, na qual a democracia supostamente se baseia, coexiste desconfortavelmente com o capitalismo, um sistema de desigualdade econômica. A segunda é a pura e simples busca do poder político, seja ou não baseada em interesses econômicos.

Democracia e capitalismo

A relação entre democracia e capitalismo está sujeita a opiniões contrastantes. Uma alega a afinidade natural da “liberdade econômica” com “liberdade política”. Liberdade econômica significa que as pessoas podem decidir o que fazer com sua propriedade e com seu talento para o trabalho. Liberdade política significa que elas podem divulgar suas opiniões e participar da escolha de como e por quem serão governadas. Mas equiparar os conceitos de liberdade nessas duas esferas é apenas jogar com as palavras. Um exame da história mostra que deveríamos nos surpreender com a coexistência de capitalismo e democracia. Em sociedades nas quais apenas algumas pessoas desfrutam da propriedade produtiva e nas quais a renda é distribuída desigualmente por mercados, a igualdade política, combinada com o governo da maioria, representa uma ameaça à propriedade. A rigor, começando com o discurso de Henry Ireton no debate sobre o direito ao voto em Putney em 1647, quase todo mundo achava que ambas não poderiam coexistir. O historiador e político conservador inglês Thomas Macaulay resumiu

com clareza em 1842 o perigo representado pelo sufrágio universal à propriedade.

A essência da Carta é o sufrágio universal. Se você recusa isso, não importa muito o que mais você concede. Se concede isso, não importa muito o que mais recusa. Se concede isso, o país está perdido [...]. Tenho a firme convicção de que, em nosso país, o sufrágio universal é incompatível não apenas com esta ou aquela forma de governo, e tudo em nome do qual os governos existem; ele é incompatível com a propriedade e é conseqüentemente incompatível com a civilização.²⁹

Nove anos depois, do outro extremo do espectro político, Karl Marx expressou a mesma convicção de que a propriedade privada e o sufrágio universal são incompatíveis:

As classes cuja escravidão social a Constituição perpetuará, o proletariado, o campesinato, a pequena burguesia, ela [a Constituição] coloca de posse do poder político através do sufrágio universal. E da classe cujo velho poder social ela sanciona, a burguesia, retira as garantias políticas desse poder. Impõe ao governo da burguesia condições democráticas, que a todo momento colocam em risco os próprios alicerces da sociedade burguesa. De uns ela exige que não avancem da emancipação política para a emancipação social; de outros, que não retrocedam da restauração social para a restauração política.³⁰

Para Marx, portanto, a combinação de democracia com capitalismo era uma forma de organização da sociedade inerentemente instável, “apenas a forma política de revolução da sociedade burguesa, e não sua forma de vida conservadora”,³¹ “somente um estado de coisas espasmódico, excepcional [...] impossível como a forma normal da sociedade”.³²

Essas previsões funestas acabaram se revelando falsas. Em alguns países — especificamente treze — a democracia e o capitalismo

coexistiram sem interrupções por pelo menos um século, e em muitos outros por período mais curtos, porém mesmo assim consideráveis, na maioria até hoje. Partidos operários que contavam com a abolição da propriedade privada dos recursos produtivos perceberam que esse objetivo era inviável e aprenderam a valorizar a democracia e a administrar economias capitalistas sempre que as eleições os levaram ao poder. Os sindicatos, também vistos de início como uma ameaça mortal ao capitalismo, aprenderam a moderar suas demandas. O resultado foi uma acomodação: partidos operários e sindicatos aceitaram o capitalismo, e partidos políticos burgueses e organizações patronais aceitaram alguma redistribuição de renda. Governos aprenderam a organizar esse entendimento: regular condições de trabalho, desenvolver programas de seguridade social e igualar oportunidades, e ao mesmo tempo promover investimento e contrabalançar ciclos econômicos.³³

Mas talvez esse arranjo agora tenha se rompido. Os sindicatos perderam boa parte da sua capacidade de organizar e disciplinar trabalhadores, e com isso seu poder de monopólio. Partidos socialistas perderam suas raízes classistas e com elas a distinção ideológica e política. O efeito mais visível dessas mudanças é a queda brusca na parcela de rendimentos do emprego no valor agregado e, pelo menos nos países anglo-saxônicos, um aumento acentuado da desigualdade de renda. Combinada a uma desaceleração do crescimento, a desigualdade faz muitas rendas estagnarem e a mobilidade declinar.

Estaria a coexistência da democracia com o capitalismo condicionada a uma melhoria contínua das condições materiais de vastos setores da população, seja devido ao crescimento, seja por causa da igualdade crescente? A história indica que as democracias estão bem entrincheiradas em países economicamente desenvolvidos e imunes a

crises econômicas e a outras crises, mesmo de grande magnitude. Mas será a história um guia confiável para o futuro?

Democracia e a busca do poder

A segunda razão para as democracias atravessarem crises é inerente à competição política. O sonho de todos os políticos é conquistar o poder e preservá-lo indefinidamente. É pouco sensato esperar que partidos rivais se abstenham de fazer o que puderem para aumentar sua vantagem eleitoral, e os governantes dispõem de múltiplos instrumentos para se defenderem da voz das ruas. Conseguem consolidar sua vantagem porque formam uma maioria legislativa e porque dirigem as burocracias públicas. Embora os governantes sejam, por vezes, restringidos por tribunais independentes, o controle da legislação lhes garante a oportunidade de aprovar regulamentações em benefício próprio: basta pensar no registro de eleitores, na manipulação de sistemas eleitorais ou no *gerrymandering*, o conveniente redesenho dos distritos eleitorais. Os tribunais, ou outros organismos independentes, podem invalidar essas tentativas, mas nem sempre têm motivos ou disposição para fazê-lo: há outras maneiras de redefinir os distritos, cada uma com suas consequências eleitorais, que não sejam flagrantemente discriminatórias. Por sua vez, como dirigentes de burocracias ostensivamente apartidárias, governantes podem instrumentalizá-las com objetivos partidários. O controle dos aparelhos de repressão desempenha uma função importante no enfraquecimento de toda a oposição, ou de parte dela. A troca de favores por recursos financeiros é mais uma fonte de vantagens. E, quando tudo o mais falha, o último recurso é a fraude.

A questão é saber por que alguns líderes utilizam esses métodos e outros se contentam em deixar o povo escolher, dispondo-se a deixar o

cargo quando a decisão é essa. Seus motivos importam, assim como as restrições. Quando partidos políticos são altamente ideológicos, quando acreditam que questões ou valores essenciais estão em jogo, costumam ver os adversários como inimigos que precisam ser impedidos de chegar ao poder custe o que custar. Na Polônia, o partido governante PiS (Lei e Justiça) acredita que os valores que fazem da Polônia uma nação cristã estão em risco, e que todos os adversários são “traidores”. Na Hungria, o presidente Orbán acha que o que está em jogo é se “a Europa continuará sendo o continente dos europeus”. Dessa forma, ambos tentam controlar a mídia, restringir a liberdade de associação, aparelham as repartições estatais com apoiadores do partido e interferem nas regras das eleições. Essas ações se destinam a relaxar as restrições eleitorais a que eles estão sujeitos, e tornar a vitória da oposição quase impossível. Mesmo assim, eles enfrentam dificuldades mais políticas do que meramente eleitorais: várias formas de resistência popular, como as grandes manifestações de rua, greves ou tumultos. Nesses casos, o perigo é que conflitos políticos extrapolem as fronteiras institucionais, resultando na ruptura da ordem pública. Eles podem ou não assumir esse risco, e, se assumem, a democracia está em crise.

Uma amostra

Como, então, devemos proceder para determinar se a democracia está em crise agora, ou pelo menos se uma crise é iminente?

Para olhar o futuro, para identificar as possibilidades latentes na situação atual, precisamos primeiro ver se é possível aprender alguma coisa com o passado. Em que condições as instituições democráticas deixaram de absorver e regular conflitos pacificamente? Para responder a essa pergunta, a Parte I resume a experiência histórica de todas as democracias que num momento ou em outro se consolidaram, no

sentido de terem vivido pelos menos duas transmissões pacíficas de cargo como resultado de eleições, comparando algumas condições observáveis nas democracias que ruíram e nas que sobreviveram. Essas comparações, entretanto, são inevitavelmente estáticas, ao passo que os resultados que emergem nessas condições são bastante contingenciais, dependendo de quem faz o quê e quando. Com o objetivo de desenvolver intuições, entro em mais detalhes em quatro casos: a República de Weimar, entre 1928 e 1933, e o Chile, entre 1970 e 1973, são dois exemplos flagrantes de capitulação da democracia, enquanto a França e os Estados Unidos nos anos 1960 são casos de repressão política e ruptura da ordem que foram resolvidos institucionalmente.

Mas a história não fala por si. Podemos confiar em suas lições? As lições da história são relativamente confiáveis quando as condições atuais imitam as observadas em algum momento do passado, mas duvidosas quando não há precedentes.³⁴ Assim, para saber se a história pode nos servir de guia, precisamos comparar a situação atual com situações do passado. As condições de hoje são parecidas com as das democracias que ruíram ou com as das que sobreviveram? Ou são excepcionais? Alguns aspectos da situação atual são novos, em particular uma rápida desestabilização dos sistemas partidários tradicionais, assim como a estagnação de salários baixos e o fim da crença no progresso material. Mas as relações de causa e efeito estão longe de ser óbvias. A conjuntura política atual é impulsionada por tendências econômicas ou por transformações culturais ou independe das mudanças na economia e na sociedade? Em que nível devemos buscar explicações: tendências gerais, como a globalização, ou situações específicas de indivíduos particulares, digamos aqueles que temem perder empregos decentemente pagos? São essas as questões examinadas na Parte II.

Para avaliar as perspectivas do futuro, precisamos entender como a democracia funciona quando opera bem, tema do capítulo teórico que

abre a Parte III. Com essa compreensão, podemos examinar o pressentimento e a possibilidade não identificada de um desgaste gradual da democracia, sua subversão por governos eleitos. Por fim, ainda que sejamos incapazes de dizer o que mais provavelmente virá em seguida, podemos pelo menos conjecturar sobre o que é e o que não é possível. Isso pode acontecer aqui?

PARTE I

**O passado:
crises da democracia**

PARA SABER O QUE podemos aprender com a história, precisamos analisar a experiência de democracias que durante alguns períodos funcionaram de acordo com regras institucionais. Há democracias em que o controle sobre o governo mudou pelo menos duas vezes, em consequência de eleições, sem que se resistisse ao resultado das urnas com o uso da força. A razão de limitar os casos dessa forma é que precisamos analisar democracias nas quais partidos rivais aprenderam que perder eleições não é nenhum desastre, que se pode perder e voltar ao poder, e em que as forças políticas por trás dos partidos têm uma chance de ver que podem proteger ou promover seus interesses conduzindo seus esforços dentro do quadro institucional. Esse número é bastante grande: a partir de 1918, 82 democracias atenderam ao critério de ter passado por pelo menos duas transferências de poder.

Treze delas sofreram colapso de maneira palpável. Note-se, porém, que a linha que separa democracias de não democracias, ou qualquer outro nome que se queira dar, nem sempre é clara. Mesmo há trinta anos, quando Alvarez et al. tentaram classificar regimes como democracias e ditaduras, houve um conjunto de casos sobre os quais foi impossível chegar a uma conclusão.¹ Eles eram simbolizados por Botsuana, um país onde todas as liberdades pareciam ter sido respeitadas mas o mesmo partido vinha ganhando as eleições durante trinta anos (e agora durante quase sessenta). A solução para essa dificuldade, que depois tomou corpo, foi usar uma classificação tricotômica, introduzindo os rótulos “regimes híbridos”, “semiautoritarismo” ou “autoritarismo eleitoral”, que no entanto servem apenas para disfarçar o fato de que há situações que não sabemos classificar. Agora, quando

proliferam rapidamente regimes que permitem alguma oposição mas ainda assim dão um jeito de ganhar as eleições, o problema se agravou. O argumento central do capítulo 9 é que, quando as democracias “retrocedem”, não existem limites claros a serem cruzados. Busco classificações da Venezuela em várias fontes de dados e descubro que ninguém sabe dizer se ela ainda é uma democracia ou se deixou de ser e quando. Portanto, no fim das contas, há casos nos quais o colapso é manifesto, marcado por algum “evento decisivo”, mas há outros em que a democracia despenca por uma encosta contínua, de modo que não só não dispomos de marcadores distintos mas também podemos discordar razoavelmente sobre se um determinado regime ainda é democrático ou já passou do ponto de não retorno. Aqui examino apenas as rupturas marcadas por acontecimentos manifestos, “determinantes”, e discuto o desgaste gradual da democracia no capítulo 9.

De acordo com Magaloni, entre as mortes manifestas da democracia ainda deveríamos apontar suas diferentes formas de colapso: algumas são destruídas por golpes militares, outras morrem quando políticos que assumem o cargo de maneira legal conseguem remover todas as restrições ao seu poder e erradicar qualquer oposição organizada.² Golpes — pelo menos os que levaram à morte da democracia, como no Chile em 1973 — são acontecimentos inconfundíveis. A usurpação do poder por governantes pode ser lenta e gradual, mas em muitos casos os pontos de ruptura são óbvios. O fim jurídico da democracia de Weimar foi assinalado por um “evento decisivo”: a autorização dada pelo Reichstag (o parlamento) em 23 de março de 1933 para que o governo agisse de maneira inconstitucional. Na Estônia, o colapso da democracia foi marcado pela decretação da lei marcial e pelo adiamento das eleições pelo primeiro-ministro Konstantin Pars em 12 de março de 1934.

Para saber se a história pode nos mostrar a que devemos prestar atenção quando analisamos a situação atual, comparo algumas

condições das democracias que sobreviveram e das que ruíram no passado. Concentro-me, em especial, nos efeitos de diferentes tipos de crise: econômicas, culturais ou políticas. Essas comparações, no entanto, nos dizem muito pouco sobre a dinâmica contingente das crises, o desfecho de acontecimentos sob condições variadas. A seguir, mergulho em algumas crises importantes sob as quais democracias ruíram ou sobreviveram. Por fim, tento tirar lições, perguntando o que deveríamos procurar na situação política atual, caso o passado fosse se repetir.

1. Tendências gerais

A INTENÇÃO DESTE CAPÍTULO é analisar se os colapsos e a sobrevivência da democracia estão associados a algumas diferenças notáveis entre países que passam por essas experiências. Não sou o primeiro a fazê-lo: a literatura sobre o assunto é volumosa, e até agora tecnicamente sofisticada. Quase todos concordam que é improvável o colapso da democracia em países economicamente desenvolvidos; há forte evidência de que em países menos desenvolvidos a democracia é vulnerável à desigualdade de renda, e que, quanto mais velhas são, é mais provável que continuem existindo. Saber se alguma outra coisa importa — quadros institucionais, fragmentação etnolinguística ou religiosa, níveis educacionais e assim por diante (a lista é longa) — é mais controverso. Embora limite o seu alcance a democracias que em dado momento se consolidaram, a análise aqui reproduz algumas dessas descobertas. Meu interesse particular é o efeito de diferentes tipos de crise: econômicas, políticas de amplo espectro e estritamente governamentais. As análises estatísticas apresentadas a seguir são puramente descritivas, portanto não se deve fazer qualquer inferência sobre causalidade. A função deste capítulo é apenas chegar a uma lista de fatores que possam nos informar sobre o que devemos procurar na situação atual.

As democracias consolidadas que entraram em colapso estão relacionadas na Tabela 1.1. As que ainda existem incluem quatro países africanos (Benim, Cabo Verde, Gana e Maurício), onze países centro e sul-americanos, várias ilhas do Caribe e pequenas ilhas do Pacífico, Índia, Indonésia, Taiwan e todos os membros atuais da OCDE.

TABELA 1.1 Democracias que passaram por pelo menos duas alternâncias depois de 1918 e ruíram

País	Ano da segunda alternância	Ano em que ruiu	Alternâncias	Modo
Alemanha	1928	1933	3	De cima
Estônia	1932	1934	2	De cima
Grécia	1951	1967	2	Golpe
Chile	1952	1973	4	Golpe
Sri Lanka	1960	1977	3	De cima
Filipinas	1961	1965	2	De cima
Ilhas Salomão	1989	2000	2	Golpe
Peru	1990	1990	2	Legal
Equador	1992	2000	3	Golpe
Tailândia	1996	2006	3	Golpe
Paquistão	1997	1999	2	Golpe
Bangladesh	2001	2007	2	De cima
Honduras	2005	2009	2	Golpe

Nota: Por ordem de data da segunda alternância. “Alternâncias” se refere ao número de alternâncias na época em que a democracia entrou em colapso. Modo: “De cima” se o poder foi usurpado pelo mais alto executivo que chegou ao cargo por meios constitucionais. “Golpe” se a democracia entrou em colapso devido a um golpe militar. Apenas os colapsos assinalados por “eventos decisivos” estão incluídos.

Fonte: Boix, Miller e Rosato (2012) para classificação de regimes, pesquisa própria para modo.

As democracias remanescentes sobreviveram, mas isso não significa que não tenham enfrentado algum tipo de desastre. Vários países onde a democracia sobreviveu passaram por graves crises econômicas — por mim definidas como períodos nos quais a renda per capita caiu pelo menos 10% durante anos consecutivos — sem grandes repercussões políticas: Canadá (1931-3), Estados Unidos (1932-4 e 1946-8), Reino Unido (1946-7), Jamaica (1976-8), Costa Rica (1982-3), Finlândia (1992-3), Venezuela (1980-5) e Uruguai (2001-3). Na realidade, apenas três

democracias consolidadas entraram em colapso depois de crises econômicas assim definidas: Alemanha (1933), Equador (2000) e Peru (1990). Dessa forma, as transformações de crises econômicas em crises políticas estão longe de ser automáticas. Lindvall comparou efeitos eleitorais das crises econômicas de 1919-32 e 2008-11 e descobriu que eram muito parecidos.¹ Em ambos os períodos, governantes perderam votos e eleições realizadas logo depois da crise favoreceram a direita, enquanto as realizadas mais tarde não produziram nenhuma oscilação para a esquerda. Por essas razões, se uma democracia sobrevive a uma crise econômica, seus efeitos eleitorais têm curta duração.

Muitas democracias superaram crises políticas. Na Tabela 1.2, incluo como crises políticas situações nas quais: há entendimentos conflitantes sobre quem deveria governar; os tribunais apropriados declaram que o governo violou a Constituição ou seus membros não estão legalmente aptos para continuar servindo (em geral, acusados de corrupção); um conflito entre poderes distintos torna o governo incapaz de funcionar; ou um governo é obrigado a renunciar ou reprimir a oposição por pressão popular ou ameaça dos militares, e não por decisão do organismo competente (seja o Legislativo ou o Judiciário). Negociações sobre formação de governo que se estendem indefinidamente em sistemas parlamentares — o recorde negativo é da Bélgica, onde demoraram 353 dias em 2011 — não são consideradas crises, bem como procedimentos de impeachment em sistemas presidenciais, desde que a sucessão obedeça a regras constitucionais em tempo hábil. Essas crises ocorreram em dez democracias consolidadas — que sobreviveram. Em ordem cronológica, surgiram na França (1958), nos Estados Unidos (1973-4), na Jamaica (1983), na República Dominicana (1994), na Guiana (1997), na Argentina (2001-3), na Romênia (2007), na Ucrânia (2014), em Maurício (2014) e na Guatemala (2014-5). A maioria dessas crises desaguou numa eleição a seguir. Notavelmente, o *statu quo*

institucional anterior foi restaurado em todos os casos, exceto na França, onde a crise resultou numa mudança da Constituição. Mas, como mostra a Tabela 1.3, essas crises políticas são perigosas: cinco de quinze democracias que passaram por elas entraram em colapso.

TABELA 1.2 Incidência de crises econômicas e sobrevivência da democracia

Crises	Sobreviveram	Ruíram	Total	Incidência
Nenhuma	66	10	76	1/7,6
Sim	9	3	12	1/4,0
Total	75	13	88	1/6,8

Nota: Crises são situações em que a renda per capita caiu pelo menos 10% durante anos consecutivos. Os dados indicados na tabela referem-se ao número de países.

Fonte: Maddison (2011) para dados sobre renda, Boiz, Miller e Rosato (2012) para classificação de regimes.

Quais são, portanto, as diferenças entre essas democracias que ruíram e as que continuam a funcionar, incluindo aquelas que enfrentaram crises políticas e econômicas? Infelizmente, informações sistemáticas são escassas. Mas algumas tendências se destacam.

TABELA 1.3 Incidência de crises políticas e sobrevivência da democracia

Crises	Sobreviveram	Ruíram	Total	Incidência
Nenhuma	65	8	73	1/9,1
Sim	10	5	15	1/3,0
Total	75	13	88	1/6,8

Nota: Crises são definidas no texto. Os dados indicados na tabela referem-se ao número de países.

Fonte: Pesquisa própria para crises, Boix, Miller e Rosato (2012) para classificação de regimes.

A diferença mais notável, que não é novidade para estudantes de transições de regime, é a de renda per capita. Já há algum tempo sabemos que as democracias são inexpugnáveis em países economicamente desenvolvidos. Przeworski e Limongi observaram que a probabilidade de sobrevivência da democracia aumenta acentuadamente se a renda aumentar, e que nenhuma democracia num país com renda per capita maior do que a da Argentina em 1976 até hoje entrou em colapso, embora tenha acontecido na Tailândia em 2004, com renda um pouco mais alta.² A tendência geral, porém, permanece a mesma e, como mostra a Tabela 1.4, é muito forte também nas democracias consolidadas. Sessenta e nove democracias consolidadas duraram um total de 1957 anos com rendas mais altas do que a da Tailândia em 2006, e nenhuma delas ruiu.

O crescimento econômico era muito mais lento em democracias que ruíram do que nas que sobreviveram. A diferença é grande: a economia de países onde a democracia ruiu estava quase completamente estagnada. Outra fonte, Maddison, que inclui um período anterior e termina em 2008, mostra uma diferença ainda maior.³ Dessa forma, mesmo que crises econômicas de curto prazo não ameacem a democracia, a estagnação prolongada de renda pode ameaçar.

Embora o número de observações seja baixo, está claro que as democracias que ruíram tinham uma distribuição de renda mais desigual. Em termos funcionais, a participação do fator trabalho também era mais baixa nesses casos. O coeficiente de Gini de rendas brutas (mercado, pré-tributação) era mais alto entre as democracias que pereceram, assim como era mais alta a desigualdade de rendas líquidas (pós-tributação). A comparação desses coeficientes mostra que as democracias que sobreviveram foram aquelas que redistribuíram uma boa parte das rendas, enquanto as que ruíram não redistribuíram nada.

TABELA 1.4 Algumas diferenças entre democracias que ruíram e que sobreviveram antes de 2008

	Sobreviveram		Ruíram		Probabilidade ^e
	N	Médias	N	Médias	
PIB/cap ^a	1484	18 012	103	5770	1,00
Crescimento ^a	1471	0,0031	103	0,011	1,00
Participação fator trabalho ^a	1397	0,60	96	0,50	1,00
Coeficiente de Gini bruto ^b	1148	42,6	64	44,6	1,00
Coeficiente de Gini líquido ^b	1148	33,8	64	44,6	1,00
Regime ^c	1739	0,55	124	1,18	1,00
Crises de governo ^d	1689	0,17	140	0,44	1,00
Tumultos ^d	1689	0,53	140	0,73	0,89
Greves ^d	1689	0,13	140	0,26	0,99
Manifestações ^d	1689	0,64	140	0,63	0,49

Nota: Os dados indicados na tabela referem-se ao número de observações anuais (até 2014) e aos valores médios de variáveis particulares. (a) De PWT 9.o. (b) Coeficientes de Gini de rendas bruta e líquida, de SWIID (2014). (c) Regime = 0 se parlamentar, Regime = 1 se misto, Regime = 2 se presidencial, de Cheibub, Gandhi e Vreeland (2010). (d) De CNTSDA, Wilson (2017). (e) A probabilidade de que a diferença de médias não se deva ao acaso. Baseado em teste t com variáveis desiguais.

Deixando para trás a economia, outra diferença notável é a que se verifica entre os sistemas democráticos de instituições: parlamentares, mistos (semipresidenciais) e presidenciais. A fraqueza das democracias presidenciais é evidente. Havia 44 democracias parlamentares consolidadas, e, dessas, seis ruíram, 1 em 7,3; dezesseis sistemas mistos (ou semipresidenciais), dos quais um ruiu; e 26 presidenciais, dos quais seis ruíram, 1 em 3,7. A diferença não se deve ao sistema em si: Cheibub mostra que as democracias presidenciais são frágeis quando sucedem ditaduras militares e não civis.⁴ Ainda assim, levando em conta o papel tradicional dos militares na América Latina, as democracias presidenciais

eram particularmente vulneráveis a crises de governança. A grande diferença entre os sistemas parlamentar e presidencial é que o primeiro tem um mecanismo embutido para mudar governos que não conseguem lidar com crises e se tornam impopulares: a moção de censura. Nos sistemas presidenciais, porém, o principal executivo é eleito para um mandato fixo e nomeia seu gabinete, na melhor das hipóteses sujeito a aprovação do Congresso. A não ser que cometa atos ilegais, o presidente continua no cargo, independente da sua capacidade de governar, ainda que sua popularidade despenque para números de um dígito e ele não tenha apoio legislativo.

A frequência de crises de governo é também muito mais alta nas democracias que ruíram. Essa informação precisa ser aceita com alguma desconfiança: sua fonte, o Cross-National Time-Series Data Archive (CNTSDA),⁵ oferece apenas uma vaga definição de “grandes crises de governo” e alerta que os dados podem não ser confiáveis. Apesar disso, comparando as proporções de democracias que entraram em colapso em diferentes arranjos institucionais, determinadas crises de governo mostram que sistemas presidenciais são altamente vulneráveis quando uma crise explode. A Tabela 1.5 mostra que os efeitos dessas crises não são estatisticamente significativos em sistemas parlamentares, ao contrário do que acontece em sistemas que têm presidentes eleitos de forma direta.

Uma característica desconcertante dos padrões mostrados na Tabela 1.4 é a diferença entre distintas formas de mobilização popular contra o governo. Aqui também não se deve confiar demais nos dados, mas é notável que, embora as democracias que ruíram tivessem uma alta incidência de greves gerais e desordens, a frequência das manifestações contra o governo era a mesma. Vale ressaltar que a simples aparição de um grande número de pessoas nas ruas não indica necessariamente uma crise. Em algumas democracias, manifestações pacíficas fazem parte do

repertório de políticas democráticas, um costume rotineiro de informar ao governo que algumas pessoas têm profundo envolvimento emocional com determinadas questões, seja a favor ou contra suas políticas. A propensão a sair às ruas varia muito nas democracias — é frequente na França e extremamente rara na Noruega, comum na Argentina e escassa na Costa Rica, refletindo, talvez, diferenças de cultura política. O que as tendências estatísticas parecem indicar é que o recurso à manifestação contra o governo é apenas um aspecto da vida diária das democracias. Há uma ressalva óbvia, porém, e que aparecerá adiante: desde que essas manifestações não degenerem em violência física.

TABELA 1.5 Probabilidade de colapso democrático em razão do número de crises governamentais e sistemas institucionais

Crises^a	Parlamentar	Presidencial	Total
0	0,030 (1213)	0,097 (496)	0,048 (2184)
1	0,045 (157)	0,320 (37)	0,087 (242)
2	0,120 (33)	0,333 (9)	0,158 (57)
>2	0,00 (7)	0,430 (7)	0,221 (23)
Total	0,034 (1410)	0,120 (549)	0,057 (2478)
Probabilidades ^b	0,115	0,000	0,000
Gama	0,154	0,092	0,081

Nota: Os dados indicados na tabela referem-se às probabilidades de que a democracia entre em colapso em razão da quantidade de crises, com números de observações entre parênteses. (a) Número de crises durante determinado ano. (b) As probabilidades são de que o valor da estatística abaixo seja mais alto do que um limiar de valor (significado estatístico das diferenças).

Fonte: Pesquisa própria para crises, Cheibub, Gandhi e Vreeland (2010) para sistemas institucionais, Boix, Miller e Rosato (2012) para classificação de regimes.

Por fim, um fator crucial não considerado até agora é a experiência anterior de democracia. Cornell, Møller e Skaaning advertem que é arriscado traçar analogias entre o colapso de democracias nos anos do entreguerras e a situação atual.⁶ De maneira notável, eles mostram que, apesar da turbulência do entreguerras, nenhuma das doze democracias existentes por pelo menos dez anos antes da Primeira Guerra Mundial ruiu, ao passo que doze das quinze que surgiram logo depois ou imediatamente antes da guerra entraram em colapso no entreguerras. De modo mais geral, Przeworski atenta que a probabilidade de uma democracia ruir diminui rapidamente à medida que o país acumula a experiência de alternâncias pacíficas no cargo como resultado de eleições.⁷ Entre as 88 democracias consolidadas, uma em dez entrou em colapso quando o período democrático particular não assistiu a mais de três alternâncias, e apenas uma, no Chile, caiu quando o número de alternâncias anteriores chegou a quatro.*

Juntando essas tendências, aqui estão as lições que podem ser tiradas dessas comparações entre democracias que ruíram e democracias que sobreviveram. Economia é uma questão importante; tanto a renda na qual as democracias se consolidam como o crescimento econômico subsequente distinguem de maneira marcante os diferentes resultados. A desigualdade, funcional e familiar, também importa. Democracias presidenciais são mais inclinadas a cair, sendo particularmente vulneráveis a crises governamentais. Por fim, embora tumultos e greves enfraqueçam a democracia, se não forem violentos não há por que temermos que manifestações contra o governo a debilitem.

* Utilizo adiante, várias vezes, uma contagem de “agitação”: a soma de tumultos, assassinatos, greves gerais e manifestações contra o governo de uma coleção de dados iniciada por Banks (1996) e continuada por Wilson (2017), à qual me refiro como CNTSDA. Esses dados parecem comparáveis em países e no tempo durante o período inicial, mas adquirem um viés como

resultado da crescente cobertura midiática durante o período recente e da atenção desigual prestada a países pequenos e grandes.