
Resenha: “Democracy and the Limits of Self-Government”, de Adam Przeworski

Informações editoriais:

Autor: Adam Przeworski.

Editora: Cambridge University Press

Cidade: Nova Iorque, NY (Estados Unidos)

Ano: 2010

ISBN 978-0-521-76103-1

Sandra A. Gomes

Departamento de Políticas Públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: sgomes.vaughan@gmail.com

Publicado em 2010, Adam Przeworski levanta questões muito úteis não apenas para a filosofia política contemporânea mas especificamente para a reflexão do atual cenário político brasileiro e, de especial interesse para o Campo de Públicas, sobre a legitimidade da nova agenda de políticas públicas do governo atual. A questão central do livro está no próprio título: Democracia e os Limites do Auto-Governo [*self-government*]. E a palavra “limites” é central para a compreensão dos argumentos, pois Adam irá, essencialmente, distinguir entre o que é possível e o que não é possível se esperar da democracia representativa moderna. Ao contrário do que comumente se propaga, Adam argumenta que não se trata do governo do povo, pelo povo e para o povo, ideal inatingível a não ser de modo indireto. A democracia moderna apresenta muitos limites, inclusive a tensão clássica entre igualdade política e desigualdades de condições, que impactam a capacidade de influenciar a formação dos governos. Por outro lado, desconhecemos outros métodos de governo que tenham sido capazes de resolver tal tensão.

Talvez algumas pessoas não se interessariam em continuar a leitura simplesmente porque vai de encontro às suas próprias visões e especialmente crenças sobre a democracia. É um livro que joga vários baldes de água fria no nosso entendimento comum e acadêmico sobre a democracia representativa. E para que, então, vale essa leitura? Porque, como argumenta Adam, ao compreendermos os limites da democracia não iremos: 1) esperar dela o que ela não pode oferecer e 2) ser levados por propostas demagógicas que prometem o que nunca pode ser realizado em lugar algum no tempo e na história e 3) ignorar a centralidade

de eleições competitivas como o mecanismo mais importante da democracia e talvez o único que relaciona diretamente com a “vontade do povo”.

Baseado em argumentos abstratos da filosofia política, mas também em dados empíricos, o objetivo central do livro pode ser resumido no questionamento dos chamados “mitos da democracia”, demonstrando que não se sustentam nem do ponto de vista de uma análise lógica e detida dos argumentos, nem do ponto de vista da realidade. Fomos culturalmente convencidos desses mitos, uma construção histórica e cultural ao longo de séculos. Não se trata de uma reflexão iniciada nem exclusiva de Adam, bastando citar a obra de Morgan (“*Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty*” de 1988), em que este mapeia a criação do mito ou da “ficção” - para usar sua própria expressão - do povo soberano no processo de ruptura com a “ficção” anterior, a dos poderes divinos dos Reis. Mas o trabalho de Adam se diferencia do de Morgan essencialmente porque o olhar analítico do primeiro está voltado para as instituições políticas que foram sendo criadas ao longo do tempo, isto é, não se trata apenas da reconstituição histórica das ideias ou ideologias como no caso de Morgan. É verdade também que Adam tem uma visão mais otimista das razões que justificariam a invenção da democracia representativa, discordando de Morgan e partindo do entendimento de que os atores políticos e sociais envolvidos nessa cruzada histórica de fato acreditavam no ideal de auto-governo baseado na igualdade e na liberdade.

Adam levanta com detida e minuciosa análise vários argumentos filosóficos de autores de grande envergadura - como Montesquieu, Rosseau, J Stuart Mill, Madison para citar apenas alguns - dissecando exatamente o que eles disseram sobre o “auto-governo” - isto é, a democracia -, as implicações dessas afirmações e especialmente as não ditas explicitamente ou não enfrentadas por grandes autores clássicos. Ao mesmo tempo, Adam lança mão de teóricos da democracia ou de questões relacionadas ao governo representativo contemporâneo, revelando o quanto o pensamento acadêmico avançou na identificação de questões não plenamente resolvidas pelos filósofos clássicos, ainda que muitas destas permaneçam, ainda hoje, sem solução.

Três pontos merecem detalhamento para a compreensão do que é e, portanto, o que esperar da democracia representativa moderna e qual o mecanismo ausente que poderia explicar uma possível falta de legitimidade democrática do atual governo brasileiro.

O primeiro ponto refere-se à proposição de que a democracia moderna não se caracteriza pelo governo do povo pelo povo e para o povo. O “governo pelo povo” é o mais simples de refutar pois simplesmente não é possível todos governarem diretamente, somente podemos ser governados por outros como já dizia John

Stuart Mill (em “Sobre a Liberdade e Outros Escritos”, de 1859). O “governo do povo e para o povo” funciona de modo indireto pelo mecanismo das eleições. Nestas, o povo é quem autoriza um governo a governar (e, para ser mais precisa, autoriza um partido a governar). O funcionamento indireto se dá essencialmente porque os governantes antecipam que serão punidos em eleições futuras se não agirem do modo “autorizado” ou preferido pela maioria dos eleitores. A conclusão disto é que somos governados por outros e, portanto, não “nos governamos” no sentido literal normalmente atribuído.

Mas existe, para Adam, uma interpretação possível (ou realística) de auto-governo. A democracia moderna é um método de processamento dos conflitos, das diferentes visões de mundo, ideais, ideologias, preferências, interesses ou termos similares presentes em uma sociedade. Para que se torne um processamento pacífico dos conflitos, é preciso, em primeiro lugar, que os perdedores em eleições aceitem a derrota. Isto implica dizer que a democracia não é o alcance do consenso (o que alguns pensadores e filósofos defendem) mas de escolhas de uma coletividade. A noção de que seria possível encontrar uma “vontade geral” comum a todos os cidadãos – a proposta de unanimidade de Rosseau (em “O Contrato Social” de 1762) – é inatingível. De modo pragmático, mesmo com plena igualdade política, alguns eleitores elegerão o governo (com seus votos) enquanto outros, mesmo votando, não o elegerão. Somos governados por outros (em oposição a democracia direta ou ainda ao mandato imperativo) mas o controle democrático está em saber que podemos ser governados por outros se assim desejarmos.

Os mecanismos centrais para a realização da igualdade política num regime democrático, portanto, é a existência de eleições justas, com regras e competitivas e, não menos importante, o direito universal ao voto.

E isto me leva ao segundo ponto que gostaria de destacar nesta resenha. Adam tenta convencer o seu leitor que, ao contrário do normalmente se imagina, a democracia não nasce e não tinha como objetivo original eliminar as desigualdades sociais. É, desde os primórdios, a busca por uma igualdade política. E, ainda assim, é uma igualdade limitada pois a democracia nasce como uma forma de manter os ricos governando e afastar a possibilidade dos pobres de derrubarem a minoria (p. 162).

Vejamos, por exemplo, o mecanismo de existência de eleições como um dos fundamentos da democracia. Eleições de representantes para o Legislativo e o Executivo nos países do mundo levaram muito tempo para se ampliar e tiveram muitas idas e vindas. Ao final do século XVIII, apenas seis países usavam eleições para preencher o Legislativo: Reino Unido (primeiro experimento representativo), algumas colônias britânicas, Polônia, EUA, França e Batávia (hoje Holanda). A primeira expansão significativa de eleições no mundo ocidental só ocorre após a Revolução de 1848, com destaque para as iniciativas pioneiras na América

Latina [isto mesmo, pioneiras!], especialmente nos países da América Latina espanhola, como resultado direto dos movimentos de independência.

No século XVIII, exceto pelos EUA a partir de 1778, os sistemas representativos eram ainda aristocráticos no sentido de nobreza – só as posições hereditárias produziam representantes (políticos). Daí você só alcançava o Poder Legislativo por nascença. A demanda democrática nasce aqui. Mas não era contra a monarquia, era uma demanda por acesso ao sistema político por forças sociais que tinham crescente poder econômico mas sem a correspondente contrapartida política. Não por acaso o direito ao voto universal – essencial para a plena realização da igualdade política entre todos os cidadãos adultos – só ganha força quase um século após as primeiras experiências de eleições a partir do final do século XIX. É um processo histórico demorado. Exemplos: apenas a partir de 1950 o sufrágio universal cresce de modo mundial (p. 49); nenhum país permitia o voto feminino antes de 1893 (exceto Nova Zelândia); a França, berço dos ideais da liberdade, igualdade e fraternidade, só introduz o voto universal para ambos os sexos em 1945. Não é curioso o caso francês? Ainda que as primeiras experiências de voto popular em eleições surjam no início da Revolução Francesa, logo em seguida este, como outros países, inclusive a América Latina, vão introduzindo restrições para o sufrágio como ser detentor de propriedade, ser pagante de impostos ou ser alfabetizado.

O risco – ou o medo – era que se a maioria pobre ou a classe trabalhadora tivesse direito ao voto seria possível que estes (ou seus representantes) optassem por expropriar os proprietários, a elite minoritária. Este é um medo que ganha especial força ao final do século XIX e início do XX com as crescentes mobilizações de grupos sociais agora organizados – como em sindicatos – elevando o nível de tensão social daquele período. No debate sobre a expansão do sufrágio ao final do século XIX, estavam tanto socialistas como conservadores cientes do risco de que a maioria expropriasse a minoria, que, ao contrário das expectativas, nunca se realizou.

Os argumentos para limitar o sufrágio são conhecidos. O objetivo dos governos é produzir o “bem comum” e somente pessoas com capacidade intelectual e moral têm as capacidades para realizá-lo. Robert Dahl (em “A Democracia e seus Críticos”, 1989) faz essa mesma discussão sobre a essência da república aristocrática em que apenas os esclarecidos teriam a competência para governar.

Mas o sufrágio universal, ainda que nos aproxime do ideal de igualdade política, ainda assim não é condição suficiente para garanti-la. O problema filosófico central, não resolvido até hoje, mas também prático e empírico, é que condições sociais desiguais afetam a capacidade dos cidadãos de influenciar um governo, seja diretamente (atuando no governo) ou indiretamente (influenciando as ideias, a agenda ou as

alternativas de políticas públicas). Adam também não tem uma resposta para essa tensão original. A única sugestão é manter uma constante vigilância para evitar que as desigualdades de condições entre cidadãos não se transformem em desigualdade de influência. Este é um dos limites da democracia moderna.

Mas vimos também os outros: o ideal de governo pelo povo e do povo é inatingível. A limitação é aceitar a democracia para o povo de modo indireto, isto é, os cidadãos é quem devem autorizar um governo a governar. Isto me leva ao terceiro e último ponto desta resenha, fazendo uma leitura sobre onde exatamente estaria o rompimento desse acordo democrático no caso do governo brasileiro atual.

Parto do entendimento que o governo atual foi autorizado a governar nas últimas eleições. O voto, ciente ou não, dos eleitores em 2010 autorizaram uma Presidente juntamente com um Vice-Presidente a formarem um governo. É possível fazer críticas com relação a essas regras ou talvez a forma de se eleger – o Brasil elegia no passado vice-presidentes em separado e, mesmo assim, isto não evitou os conflitos e um golpe militar. Bem ao contrário. É também possível questionar as razões que levaram à deposição da Presidente, a ausência da caracterização plena de crimes de responsabilidade, e o quanto, num sistema Presidencialista, caberia um julgamento eminentemente político similar ao voto de confiança parlamentarista. Mas penso que o trabalho de Adam nos traz um argumento irrefutável de que o atual governo rompeu com o acordo democrático.

Trata-se da autorização do povo para governar com uma agenda de políticas públicas que foi objeto de escrutínio público durante as eleições. Reside aí, a meu ver, a questão mais importante.

Se uma das implicações do auto-governo é que a coletividade autorize um governo a governar, o oposto disto deve também ser verdadeiro: a democracia só permanece viável quando os governos se abstêm de tomarem decisões que não foram autorizadas pela coletividade e que, se tomadas, afetarão as alternativas de políticas futuras. Em eleições livres e competitivas, os candidatos apresentam as suas plataformas de políticas públicas. As escolhas dos cidadãos são baseadas nessas promessas. Em decorrência, a implantação de uma agenda de governo contrária e que, simultaneamente, contenha consequências irreversíveis para o futuro, retiram o poder de autorização para governar dos cidadãos.

O governo atual apresenta uma agenda de reformas sociais, fiscais, trabalhistas, previdenciárias etc que não foi objeto de escrutínio em eleições. É verdade que a ex-Presidente também embarcou em políticas não autorizadas pelo eleitorado com seu Ministro da Fazenda, mas ali estava ausente a dimensão de transformação permanente de futuras escolhas de políticas. As políticas do governo atual não apenas alteram

o status quo, mas desloca este para uma nova posição dimensional distante, inclusive, das preferências medianas dos eleitores. Como retornar ao antigo status quo após as reformas? Não há experiência mundial que mostre a viabilidade do retorno ao que exatamente estava lá antes. Os custos de voltar ao modelo anterior serão altíssimos, novas trajetórias, atores, mecanismos e rotinas já estarão em operação e, de maneira similar ao conceito de rota-dependente (*path dependency*), os custos de alteração de rotas são elevados, só ocorrem em momentos críticos, o que tende a produzir, em ambientes democráticos, o incrementalismo como padrão rotineiro de políticas públicas. Momentos de ruptura maior dependem de contextos políticos e sociais muito específicos, como a Constituinte em 1988 e talvez agora com a ascensão de um Presidente que se associou aos grupos que defendem uma agenda neoliberal de reformas que foi, inclusive, não autorizada pelo povo nas eleições.

O argumento é que se essas mudanças fossem fruto de uma decisão coletiva nas eleições, então o eleitorado não teria como reclamar porque, ao votar, delegou a tarefa de governar para o eleito e com sua agenda de políticas. Porém, se essa agenda não foi posta em votação (nas eleições) e tem implicações nas opções futuras, então o sentido de democracia como auto-governo cai por terra. O governo brasileiro atual está tomando decisões que, se aprovadas pelo Congresso Nacional, não vão apenas apresentar restrições para os próximos 20 anos. É para todo o futuro: as opções de políticas públicas futuras serão outras, dificilmente retornaremos ao *status quo ante*. As reformas da previdência, trabalhista etc irão criar novas trajetórias ou rotas de opções de políticas públicas antes não existentes e todas essas decisões serão tomadas sem o consentimento ou a autorização popular. Me parece que é aí que reside o maior problema, é neste sentido que a democracia passa a ser questionada como método deste governo.