

Este livro é produto de mais de cinco décadas de reflexões sobre a democracia de um dos maiores cientistas políticos da atualidade: Adam Przeworski. Nele, o autor foca aquela que é a prática fundamental e definidora da democracia representativa: a eleição. Não espere, contudo, encontrar aqui um conjunto de abstrações ideais acerca do processo eleitoral e de seus resultados. Przeworski é autor realista e, como tal, assume uma posição explicitamente churchilliana acerca do assunto. Interessa a ele apontar não somente as virtudes, mas também os limites e defeitos reais dos vários sistemas eleitorais hoje existentes. O livro pode ser visto como um guia riquíssimo para avaliar os debates sobre reforma política, tão em voga em nosso país. Ademais, como homenagem implícita ao livro mais famoso do pai do realismo político, *Por que eleições importam?* é um excelente manual para aquele que almeja sucesso na carreira política, o príncipe, no contexto da democracia representativa.

Tradução

João Marcos E. D. de Souza



ISBN 978-65-87949-53-6



9 786587 949536 >

POR QUE ELEIÇÕES IMPORTAM?

ADAM PRZEWORSKI



ADAM PRZEWORSKI

POR QUE ELEIÇÕES IMPORTAM?



eduerj

JUSTIÇA
ELEITORAL

1 2 3
4 5 6
7 8 9
0...

A pergunta que dá título a este volume – por que eleições importam? – é raramente feita pelos cidadãos comuns, mesmo por aqueles que gostam de política. A principal razão talvez seja porque as eleições tenham virado uma rotina, algo familiar para as pessoas que vivem em países democráticos. Olhamos o calendário e sabemos que o próximo governante será escolhido num dia marcado.

A força do livro de Adam Przeworski (um dos principais cientista políticos da atualidade) é justamente mostrar a riqueza histórica e conceitual envolvida na ideia aparentemente banal de escolhermos nossos governantes pelo voto.

POR QUE ELEIÇÕES IMPORTAM?



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Reitor
Ricardo Lodi Ribeiro

Vice-reitor
Mario Sergio Alves Carneiro



EDITORA DA UNIVERSIDADE DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Conselho Editorial

João Feres Júnior (presidente)
Henriqueta do Coutto Prado Valladares
Hilda Maria Montes Ribeiro de Souza
Italo Moriconi Junior
José Ricardo Ferreira Cunha
Katia Regina Cervantes Dias
Lucia Maria Bastos Pereira das Neves
Luciano Rodrigues Ornelas de Lima
Maria Cristina Cardoso Ribas
Tania Maria Tavares Bessone da Cruz Ferreira
Anibal Francisco Alves Bragança (EdUFF)

ADAM PRZEWORSKI

POR QUE ELEIÇÕES IMPORTAM?

Tradução
João Marcos E. D. de Souza

Revisão Técnica
Jairo Nicolau e João Feres Júnior



Rio de Janeiro
2021

Esta edição é publicada por acordo com a Polity Press Ltd.,
Copyright © 2018, *Why Bother with Elections?*, Adam Przeworski.
Copyright © 2021, EdUERJ.

Todos os direitos desta edição reservados à Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, sob quaisquer meios, sem a autorização expressa da editora.



EdUERJ

Editora da UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Rua São Francisco Xavier, 524 – Maracanã

CEP 20550-013 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 2334-0720 / 2334-0721

www.eduerj.uerj.br

eduerj@uerj.br

Editor Executivo

Coordenadora Administrativa

Coordenadora Editorial

Coordenador de Produção

Assistente Editorial

Assistente de Produção

Supervisor de Revisão

Tradução

Revisão técnica

Revisão

Capa

Projeto e Diagramação

João Feres Júnior

Elisete Cantuária

Silvia Nóbrega de Almeida

Mauro Siqueira

Thiago Braz

Érika Neuschwang

Elmar Aquino

João Marcos E. D. de Souza

Jairo Nicolau e João Feres Júnior

Elmar Aquino

Érika Neuschwang

Thiago Netto

Emílio Biscardi

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/NPROTEC

P973 Przeworski, Adam
Por que eleições importam? / Adam Przeworski, Tradução de João
Marcos E. D. de Souza. - 1. ed. - Rio de Janeiro : EdUERJ, 2021.
166 p.
ISBN 978-65-87949-53-6
1. Ciência Política. 2. Economia. 3. Eleições. I. Souza, João Marcos
E. D. de. II. Título.

CDU 32

Bibliotecária: Thais Ferreira Vieira CRB-7/5302

Sumário

Prefácio à edição brasileira <i>Argelina Cheibub</i>	7
Prefácio <i>Adam Przeworski</i>	11
Introdução	13
Parte I: Como as eleições funcionam	
1 A ideia de eleger governantes	27
2 Protegendo a propriedade	43
3 Competindo por vantagens partidárias	63
4 Conclusão: O que é inerente a uma eleição?	89
Parte II: O que as eleições conseguem atingir e o que não conseguem	
5 Introdução à Parte II	95
6 Racionalidade	99
7 Representação, accountability e o controle dos governos	111
8 Desempenho econômico	119
9 Igualdade econômica e social	125
10 A paz civil	135
Conclusões	145
Leituras sugeridas	157
Referências	159
Sobre o autor	163

Lista de gráficos

1.1 Percentual de países que realizaram eleições, por ano	32
2.1 Proporção de países com sufrágio universal masculino	51
2.2 Número de países com direitos de voto iguais para homens e mulheres, por ano	53
2.3 Proporção de eleições diretas	54
2.4 Proporção de eleições com voto secreto, por ano	55
2.5 Número médio de casas legislativas, por ano	57
2.6 Democracias nas quais o governante dispunha de poder de veto, entre 1848 e 2008	58
2.7 Presença de dispositivos de controle de constitucionalidade no texto legal	60
2.8 O aumento da independência de bancos centrais	61
3.1 Eleições perdidas por governantes em exercício e eleições que resultaram em alternância partidária ao longo do tempo	64
9.1 Desigualdade econômica e redistribuição em democracias	127
10.1 Probabilidade de queda da democracia por faixa de renda per capita	142

Prefácio à edição brasileira

Com a lógica e a clareza argumentativa que lhe são peculiares, Adam Przeworski nos oferece um passeio pela história e por teorias democráticas para desconstruir o poderoso mito de que o povo governa por meio de eleições. Seu detalhado relato mostra que a realidade é outra. Com isso, ele não pretende minimizar o papel das eleições. Pelo contrário. Eleições são uma forma de garantir aos cidadãos o direito e a possibilidade de escolher e punir seus governantes. São um instrumento efetivo de competição política pacífica. Sua resposta à questão proposta no título é clara: eleições importam e muito. Mas não fazem tudo o que delas se espera.

Na primeira parte do livro, afirmando o caráter revolucionário das eleições, Przeworski assegura que a revolução ideológica foi mais profunda do que a real. Sustenta essa afirmação por meio de registros históricos e de comparações entre países. Eleições não expressam a voz do povo, até porque ela não é facilmente identificável. Governantes lançam mão de todo tipo de instrumentos para se manterem no poder, na maioria dos casos, com sucesso. Processos eleitorais implicam, em menor ou maior grau, o uso do que o autor chama de “tecnologia eleitoral”. O que inclui manipulação, intimidação, abuso do aparato do Estado e, como último recurso, fraude. O autor apresenta inúmeros exemplos da coexistência de eleições com essas práticas, de suas origens até os dias de hoje, não só nas “novas”, como também nas democracias ditas consolidadas.

Outro traço peculiar do percurso histórico das eleições em democracias reais é sua “íntima” relação com a propriedade. A aceita-

ção do voto pelas classes proprietárias visava a evitar um mal maior: a revolução. A história eleitoral é pontuada pelos limites impostos à participação, sempre em prejuízo dos mais pobres. Obviamente, há diferenças entre países e estas dependem de instituições políticas, de um lado, e de condições econômicas e sociais, de outro. Igualdade de direitos não é suficiente para gerar influência efetiva. Ela depende dos recursos que os indivíduos trazem para a vida política.

A segunda parte do livro é dedicada a mostrar que eleições não podem tudo e a importância do que são capazes de fazer. Para Przeworski, a defesa de eleições não pode ter fundamento na expectativa dos resultados substantivos que produziriam. As sociedades não são naturalmente harmoniosas. Diferenças de interesses e valores colocam grupos sociais e políticos em conflito. Maiorias se formam em torno de alguns desses interesses, mas nem sempre são estáveis. Eleições não necessariamente produzem efeitos desejáveis e valiosos, tais como: redistribuição de renda, desenvolvimento, bem estar social etc. As escolhas feitas nas eleições não revelam a política que levaria a um resultado benéfico a todos os grupos, mesmo que essa política existisse. Elas simplesmente autorizam temporariamente uma coalizão de interesses a ocupar posições que lhes permitam perseguir seus objetivos de maneira mais favorável.

Lições do livro: a realidade dos processos eleitorais e, muitas vezes, de seus resultados, não diminui a importância das eleições. O direito de escolher governantes, por si só, garante que eles tenham que prestar atenção à vontade dos eleitores. Ainda que o direito de votar não garanta igualdade política, eleições competitivas – quando existe a expectativa de alternância no poder – incentivam os perdedores a esperar a próxima oportunidade.

Adam Przeworski expressa sua intenção de, com este livro, alcançar o público em geral. Para tanto, dispensa as exigências acadêmicas, mas não perde seu rigor analítico. Brinda-nos com uma exposição brilhante, de leitura fácil e prazerosa. Este livro nos dá acesso aos seus mais de quarenta anos dedicados a estudos, pesquisas

e reflexões sobre eleições e democracia. Não poderíamos contar com uma defesa mais contundente da importância das eleições na escolha e no controle dos governantes. Defesa tão necessária quanto urgente quando, nos dias atuais, esse mecanismo se vê tão ameaçado.

Argelina Cheibub

Prefácio

Este livro resume o entendimento corrente acerca do método pelo qual algumas sociedades decidem quem são seus governantes e como devem atuar: as eleições. Embora nele eu recorra bastante à minha própria pesquisa, baseio-me extensivamente no trabalho de outros. Dado que minha pretensão com esta obra é torná-la acessível ao público instruído de forma geral, prescindindo da etiqueta acadêmica usual, que consiste em reconhecer as fontes de todos os fatos e ideias descritos – decidi prover as fontes de citações diretas, mas não referenciar as origens de outras inspirações. Logo, devo desculpas aos colegas que porventura reconheçam ideias de sua própria autoria reproduzidas anonimamente no texto a seguir.

A expressão “entendimento corrente” não indica que os pesquisadores do tema das eleições concordam em absolutamente todos os pontos. Busco representar as diferenças entre pontos de vista e crenças, bem como alguns aspectos sobre os quais não estamos seguros no que toca às eleições. Ainda assim, tenho certeza de que algumas pessoas discordarão de parte do que se segue. Portanto, o leitor é instado a ler este livro de forma crítica, tirando suas próprias conclusões.

Pelos comentários às versões anteriores, devo gratidão a John Dunn, Roberto Gargarella, Fernando Limongi, Zhaotian Luo, Bernard Manin, Pasquale Pasquino e Ruben Ruiz-Rufino, assim como a outros três revisores anônimos.

Adam Przeworski

Introdução

Escolhemos nossos governantes por meio de eleições. Os partidos propõem sua agenda e apresentam seus candidatos, nós votamos, alguém é declarado vencedor conforme o regulamento pré-estabelecido, o vencedor assume o governo e o perdedor se retira. Falhas ocorrem eventualmente, mas, na maioria das vezes, o processo ocorre tranquilamente. Somos governados por alguns anos e, então, temos a oportunidade de decidir se reconduzimos esses governantes ou se expulsamos os imprestáveis. Tudo acontece de forma tão rotineira que não damos o devido valor.

Por mais familiares que essas experiências sejam, as eleições são fenômenos que causam perplexidade. Em uma eleição típica, cerca de um a cada dois eleitores se vê do lado derrotado. Nos sistemas presidenciais, o vencedor dificilmente recebe mais de 50% dos votos, e, no sistema parlamentar multipartidário, a maior parcela dos votos raramente supera os 40%; além disso, muitos daqueles que votaram nos eleitos desanimam com o desempenho dos vencedores em seus cargos. Portanto, a maioria de nós vê-se desapontada, seja pelo resultado do processo ou pela atuação dos eleitos. Mesmo assim, uma eleição após a outra, vemo-nos esperançosos de que nossos candidatos vencerão o próximo pleito e não vão nos decepcionar.

Esperança e decepção, decepção e esperança: algo soa estranho. A única analogia na qual consigo pensar é esportiva: meu time de futebol – Arsenal – não vence o campeonato há muitos anos, mas, a cada temporada, eu ainda acredito que ele irá conquistar o título. Afinal de contas, em outras áreas da vida, modulamos nossas

expectativas segundo as experiências passadas. Mas não nas eleições – o canto da sereia eleitoral é simplesmente irresistível. Será esse um comportamento irracional?

Questionamentos relativos ao valor das eleições como mecanismos pelos quais escolhemos coletivamente nossos governantes e como eles governarão têm-se mostrado particularmente cruciais nos últimos anos. Em muitas democracias, muitas pessoas sentem que as eleições apenas perpetuam o comando do *establishment*, das elites ou mesmos das castas (tomadas aqui no sentido adotado pelo partido espanhol *Podemos*); no outro extremo, muitos estão alarmados pela ascensão de partidos populistas, xenófobos, represores e muitas vezes racistas. Essas atitudes têm sido intensamente sustentadas por ambos os lados, gerando profundas clivagens e polarização, de modo que muitos analistas as interpretam como sinais de uma “crise da democracia” ou, no mínimo, uma mostra de descontentamento com a própria instituição eleitoral. Resultados de pesquisas apontam que, em nossos dias, as pessoas, de uma forma geral e, principalmente, as mais jovens, consideram menos “essencial” viver em um país governado democraticamente do que no passado – indício que corrobora a tese de que a democracia está em crise (Foa e Mounk, 2016).

Entretanto, não há nada de “antidemocrático” na vitória eleitoral de Donald Trump ou no crescimento de partidos *anti-establishment* na Europa. Mais paradoxal ainda é afirmar o mesmo a respeito dos resultados de uma série de referendos, seja sobre o “Brexit” ou sobre a reforma constitucional (mas implicitamente sobre a Europa) na Itália: referendos são, ao menos teoricamente, instrumentos de “democracia direta”, considerada por muitos uma forma superior à democracia representativa. Aliás, a despeito da mobilização descuidada da alcunha de “fascista” para estigmatizar tais forças políticas, eles – ao contrário daqueles na década de 1930 – não defendem a substituição das eleições por outras formas de seleção de governantes. Podem até ser vistos como odiosos – a

maioria das pessoas considera o racismo e a xenofobia deploráveis –, mas esses partidos fazem campanha sob o mote de devolver ao “povo” o poder usurpado pelas elites, o que eles enxergam como um fortalecimento da democracia. Nas palavras de um anúncio de campanha de Donald Trump: “Nosso movimento tem a ver com substituir uma elite política falha e corrupta por um novo governo controlado por vocês, o povo americano”.¹ Marine Le Pen prometeu convocar um referendo sobre a Europa, no qual “vocês, o povo, irão decidir”.

Eles não são antidemocráticos. Além disso, não há nada de antidemocrático no desejo de se ter um governo “forte” ou “competente e eficaz” – respostas que aparecem com maior frequência em questionários ao longo dos últimos anos, e levado alguns comentaristas a interpretá-las como sintomas de uma queda no apoio à democracia. Schumpeter (1942) certamente desejava que os governos fossem capazes de administrar competentemente, e não vejo motivo pelo qual outros democratas não gostariam do mesmo.

Insatisfação com o resultado das eleições não é a mesma coisa que insatisfação com o papel das eleições como ferramentas de tomada de decisão coletiva. De fato, ver-se no lado derrotado é desagradável: pesquisas apontam que a satisfação em relação à democracia é maior entre aqueles que depositaram seus votos nos ganhadores de uma eleição. Ademais, uma vez oferecida a possibilidade de escolha, o fato de que os partidos apresentem diferentes plataformas em suas campanhas eleitorais é mais valorizado pelos vencedores do que pelos derrotados. Porém, o que as pessoas mais valorizam nas eleições é simplesmente a chance de votar em um partido que represente as suas convicções, mesmo que se vejam do lado derrotado como mostrou a análise feita por Harding (2011) de quarenta *surveys* conduzidos em 38 países entre os anos de 2001 e 2006.

¹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vST61W4bGm8>.

Quando as pessoas reagem contra o *establishment*, elas geralmente querem expressar a opinião de que nenhum partido as representa ou que as trocas de governo não provocam efeitos em suas vidas, de maneira que as eleições não geram nenhuma mudança. Mas devemos valorizar o procedimento eleitoral – e a maioria das pessoas de fato valoriza – mesmo quando não aprovamos seus resultados.

Por que valorizamos e por que devemos valorizar as eleições como um método para escolher como e por quem desejamos ser governados? Quais as suas virtudes, fraquezas e limitações? Meu propósito aqui é examinar tais questões, tomando as eleições tais como são na realidade, com suas máculas e imperfeições, e depurar seus efeitos em vários aspectos de nosso bem-estar coletivo. Sustento que algumas das críticas mais notórias acerca das eleições – especificamente aquelas que afirmam não haver possibilidade de escolha e que a participação eleitoral é inefetiva – estão equivocadas e baseiam-se em uma leitura incorreta delas enquanto mecanismos de decisão coletiva. Defendo que, em sociedades nas quais as pessoas têm interesses distintos e valores divergentes, a busca por racionalidade ou “justiça” é fútil, mas que as eleições instruem governos a minimizar os níveis de insatisfação com a maneira pela qual somos governados. Se os governos acolhem de fato essas instruções (responsividade) ou se as eleições servem para remover os governos que não as seguem (*accountability*), é um tanto questionável: governos abomináveis estão sujeitos a sanções eleitorais, mas a margem para escaparem da responsabilização é ampla. Receio que a expectativa permanente pela redução da desigualdade econômica como efeito das eleições seja débil em sociedades nas quais as propriedades produtivas estão nas mãos de poucos, e o mercado distribui desigualmente a riqueza – “capitalismo”. A maior virtude das eleições, e que, na minha visão, constitui uma razão suficiente para serem preservadas, é que elas permitem, sob algumas condições, que possamos processar quaisquer conflitos que surjam em nossa sociedade de maneira livre e relativamente pacífica, evitando a violência.

Essa é uma perspectiva minimalista e “churchilliana”: uma visão que admite que eleições não são belas e nunca realmente “justas”, que são impotentes perante alguns obstáculos existentes em certas sociedades e que estão longe de realizar os ideais que levaram à sua emergência, ideais esses que ainda são utilizados por algumas pessoas como o critério para avaliar suas eleições. Mas, creio eu, nenhum outro método para selecionar nossos governantes produz melhores resultados. Nenhum sistema político pode fazer com que a participação de todos seja individualmente efetiva. Nenhum sistema político consegue fazer dos governos agentes perfeitos de seus cidadãos. Nenhum sistema político consegue gerar e manter, nas sociedades modernas, o nível de igualdade econômica que muitos de seus membros gostariam que prevalecesse. E, embora a manutenção da ordem cívica e a não intervenção na vida privada não coexistam facilmente, nenhum outro sistema político sequer se aproxima disso.

A política, em suas diversas formas, é limitada em sua capacidade de moldar e transformar vidas. Isso é um fato. Acredito que seja importante reconhecer esses limites, de maneira que não critiquemos as eleições por não atingirem o que nenhum outro arranjo político pode atingir. Não estou, contudo, fazendo um chamado à complacência: o reconhecimento dos limites auxilia nossos esforços de lidar com eles, apontando caminhos para reformas que sejam factíveis. Apesar de eu estar longe de ter certeza a respeito de quais são esses limites, e embora reconheça que muitas reformas não são levadas a termo porque ameaçam determinados interesses, acredito que conhecer os limites e possibilidades é um direcionamento útil para a ação política, pois, ao fim e ao cabo, as eleições são nada mais que um enquadramento no qual pessoas relativamente livres, produtivas e iguais contendem pacificamente para melhorar o mundo de acordo com suas diferentes visões, valores e interesses.

Obviamente, quando analisamos o que é bom, ruim ou indiferente a respeito das eleições, uma questão naturalmente se coloca: “em

relação a quê?”. Governantes eram tradicionalmente escolhidos pelas regras da hereditariedade. Na China contemporânea, são escolhidos pelos atuais ocupantes dos cargos e, em muitos lugares do mundo, eles ainda são capazes de se impor por meio da força, mesmo que precariamente velada. Diferentes métodos de seleção de governantes são adotados sob diferentes condições, portanto, se fôssemos considerar apenas o mundo observado, não seríamos capazes de separar os efeitos das condições históricas dos efeitos desses métodos. Comparativamente, teríamos que lançar mão de contrafactuais: o que teria ocorrido nos Estados Unidos se os governantes não fossem eleitos, ou o que teria ocorrido na China se fossem? Tais comparações entre estados de coisas observados ou contrafactuais podem ser e são feitas rotineiramente, mas com base em toda sorte de suposições, que dão margem à discricionariedade e tendem a gerar resultados inconclusivos. Eu não sigo esse caminho sistematicamente, mas retomo aqui a importância de nos lembrarmos constantemente de que todas as instituições políticas, inclusive as eleições, funcionam em sociedades específicas, com padrões diversos de divisões de renda, religião, etnicidade etc., de que existem limites a respeito do que qualquer governo, eleito ou não, pode realizar.

Busco aqui as diferenças que as eleições fazem quando são competitivas, quando oferecem uma escolha real entre governantes e quando as pessoas podem remover os governantes e escolher seus sucessores se assim o desejarem.² Logo, meu questionamento

² Faço aqui um comentário técnico (prometo que será o único) para esclarecer o que quero dizer com a expressão “competitiva”. Suponhamos que o regulamento preveja que alguém (candidato ou partido) ganhe uma eleição ao obter uma proporção mínima v^* dos votos. Agora suponhamos que uma proporção v' garantidamente votará no candidato da situação e uma proporção v^o depositará seus votos na oposição, e não sabemos como a proporção restante irá votar. A probabilidade de o candidato da situação vencer a eleição é, então,

$$p = \frac{v^* - v^o}{1 - v' - v^o}$$

se refere aos efeitos de eleições “democráticas” em contraponto a todos os outros métodos de seleção de governantes – sejam eleições viciadas ou métodos sem eleição. Mas, para responder a essa pergunta, necessitamos entender, em primeiro lugar, por que as eleições seriam competitivas ou não e por que os governantes colocariam seu poder em jogo num processo eleitoral.

Eleições competitivas – novamente, eleições nas quais aqueles investidos no poder são derrotados quando a maioria assim deseja – são exceções na história humana. O uso da força – por meio de golpes e guerras civis – é frequente e ainda ocorre em países pobres: entre 1788 e 2008, o poder político trocou de mãos por meio de 544 eleições e 577 golpes. A própria ideia de selecionar governantes por meio de eleições é particularmente recente e ainda inabitual. A primeira eleição em nível nacional baseada no sufrágio individual, na qual representantes foram escolhidos para um mandato limitado, data de 1788. A primeira vez que o comando de um governo foi mudado por consequência de uma eleição foi em 1801 – ambos os eventos ocorreram nos Estados Unidos.

Desde então, a população ao redor do mundo votou em cerca de três mil pleitos no nível nacional. No entanto, derrotas eleitorais dos mandatários foram raras até muito recentemente, e as transferências pacíficas de poder são menos frequentes ainda: apenas uma em cada cinco eleições nacionais resultaram em derrota dos então detentores dos cargos, e menos ainda em trocas de governo pacíficas. Ademais, até 2008, 68 países, incluindo os dois gigantes – China e Rússia –, nunca haviam experimentado uma troca de partidos no poder como resultado de um processo eleitoral.

de maneira que, se $v^* = 0,5$, $v' = 0,45$ e $v^o = 0,4$, $p = 2/3$; quanto mais essa probabilidade se aproxima de 0,5, mais competitiva será a eleição.

Note que a probabilidade de vitória não coincide com a margem de vitória: se um partido receberá *certamente* uma votação $v^* + 1$, a probabilidade é 1. Eleições são competitivas quando seus resultados são incertos *ex ante*, não quando a margem de vitória é pequena *ex post*.

Portanto, votar não significa necessariamente eleger. A mera ocorrência de um evento denominado “eleição” não garante que um povo tenha a oportunidade de escolher seus governantes. Em verdade, alguns eventos semelhantes a eleições em sistemas de partido único foram desenvolvidos para dissuadir a oposição potencial de suas chances de remover os governantes por quaisquer meios, servindo mais para intimidação do que para escolha. Em muitos outros países, as eleições são disputadas, mas não são competitivas: alguma oposição é tolerada, mas os governantes se asseguram de que ninguém tenha chance de retirar-lhes o poder. Contudo, mesmo que as eleições não decidam quem irá governar, isso não significa que elas sejam irrelevantes ou mesmo descartáveis. Mesmo aqueles que acreditam tratar-se de mero jogo de cena devem se perguntar por que alguns líderes, como digamos, os da Rússia, importam-se em fazer tal jogo de cena, enquanto outros, como os da Arábia Saudita, sequer se dão ao trabalho de fazê-lo. A realização de eleições não competitivas é uma artimanha, mas ela se baseia no ideal de que a fonte última do poder reside no povo, com o reconhecimento da norma que prescreve que os povos têm o direito de serem governados por aqueles que eles mesmos escolheram.

Admitir uma norma para violá-la, na prática, é uma empreitada incerta. Em consequência disso, mesmo quando não são competitivas, as eleições têm o condão de provocar certo nervosismo naqueles que buscam a manutenção de seus cargos. De mais a mais, mesmo as eleições não competitivas podem reduzir a violência civil ao revelarem informações relativas ao poderio militar do governante, dando, portanto, oportunidade para a oposição avaliar a real possibilidade de removê-lo pela força.

Mas por que as eleições não seriam competitivas? Uma razão é que a derrota, além de desagradável, pode ser perigosa para elites arraigadas no poder. Mesmo quando a ideia de que a representação política deveria se basear em eleições tornou-se irresistível, os fundadores de governos representativos temiam que a igualdade

de direitos políticos pela via eleitoral resultasse em ameaças à propriedade. Eles ponderaram que, se todos têm o mesmo direito de influenciar as decisões políticas e se a maioria da população fosse pobre, essa maioria votaria pelo confisco da propriedade. Sistemas de governo representativo surgiram sob o temor da participação das grandes massas. Não seria totalmente equivocado pensar que o problema estratégico dos “fundadores” – basicamente, em todos os lugares onde eleições foram adotadas – consistia na edificação de um governo representativo para os ricos que simultaneamente os protegesse dos pobres.

Essa diferença entre a ideologia e a realidade gerou uma dinâmica conflituosa que se estendeu por mais de duzentos anos e persiste ainda hoje. As sucessivas barreiras erguidas para defender a propriedade contra o governo da maioria – repressão da oposição, a existência de câmaras legislativas superiores não eleitas, o direito de veto pelos poderes não eleitos, restrições de elegibilidade dos cidadãos, restrições do direito ao voto, votação aberta, voto indireto – tiveram de ser derrubadas uma a uma. E, à medida que esses bastiões caíam, novos dispositivos foram arquitetados para blindar a propriedade das consequências das eleições: a validação de leis cada vez mais delegada a magistrados não eleitos, enquanto o controle sobre a política monetária entregue a bancos centrais não eleitos. A relação entre poder e propriedade tem sido o eixo organizacional dos conflitos políticos ao longo dos últimos duzentos anos, com resultados variados em diferentes períodos e nações. Ela não pode ser resolvida de uma vez por todas.

O segundo motivo é que as eleições não representam uma ameaça apenas para aqueles que usufruem de privilégios sociais e econômicos; elas podem ser particularmente ameaçadoras para os detentores do poder político, e é precisamente por isso que eles se utilizam de todos os meios disponíveis para evitar derrotas eleitorais. O que importa são os riscos envolvidos nas eleições – *o que* pode ser perdido, mais do que o simples fato de perder. Quando os atuais

mandatários temem que a derrota possa resultar na perda de suas liberdades, fortunas e mesmo de suas vidas, o risco torna-se alto demais para ser tolerado.

Coloque-se momentaneamente no lugar do presidente Putin. A oposição não quer apenas derrotá-lo, mas destruí-lo: ela o acusa de desrespeitar as leis, de enriquecimento ilícito, até mesmo de haver bombardeado um edifício em Moscou como pretexto para intensificar o conflito na Chechênia. A possibilidade de derrota é, para ele, uma forte ameaça. Por isso, muitos líderes organizam procedimentos que eles chamam de “eleições”, mas os supervisionam para garantir que não percam. Eleições nas quais os detentores dos cargos se exponham ao risco da derrota são possíveis apenas se eles acreditam que seus opositores fariam o mesmo, caso se tornassem governantes. Perder é sempre desagradável, mas, se o preço da derrota consiste em prosseguir vivendo confortavelmente e aguardar pela oportunidade nas próximas eleições, o risco é tolerável. As eleições são competitivas, isto é, expõem os políticos ao risco da derrota, tão somente quando os riscos não são altos demais, quando tudo que está em jogo é quem irá governar por um período determinado – talvez, promovendo os interesses daqueles que os elegeram, mas não ameaçando os interesses vitais e os valores dos derrotados.

Quando são realmente competitivas, as eleições funcionam como um instrumento pelo qual nós, enquanto coletividade, decidimos quem irá governar e como seremos governados. Mais ainda: quando são repetidas regularmente, elas nos dão a oportunidade de expressar nossa insatisfação com a maneira como temos sido governados. Mas o que pode realmente ser esperado das eleições no mundo real, no qual apenas algumas pessoas desfrutam dos benefícios da propriedade, os mercados distribuem a renda desigualmente e políticos e partidos fazem tudo que está ao alcance para perpetuar suas posições de poder?

O que se segue é, em primeiro lugar, a história de alguns dos aspectos das eleições: a própria ideia de eleger representantes,

o conflito permanente entre o jugo da maioria e a proteção à propriedade e a evolução dos métodos de manutenção de poder pelos governantes. Meu propósito ao reportar esse trajeto é distinguir aquelas características do processo eleitoral que se desenvolveram temporalmente e variaram entre países daqueles traços que são inerentes a qualquer eleição. Então, na segunda parte, analiso as eleições em sua melhor forma – quando são realmente competitivas – e estudo questões a respeito de seus efeitos em determinados aspectos do bem-estar social. Concluo discutindo a relação entre eleições e democracia.

Parte I

Como as eleições funcionam

A ideia de eleger governantes

Por que eleições?

Eleições são um fenômeno moderno. Durante a maior parte da História, o direito de comandar prescindia da chancela daqueles que eram comandados. Esse direito era tido como natural, dado pela ordem das coisas ou pela vontade de uma autoridade suprema. A ideia de que “o povo” – sempre no singular – deveria governar a si próprio foi introduzida apenas em fins do século XVIII, como o resultado de duas revoluções – nos Estados Unidos e na França. O problema a ser resolvido, conforme posto por Jean-Jacques Rousseau em 1762, consistia em “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum e por meio da qual cada um, unindo-se a todos, obedece tão somente a si mesmo, permanecendo tão livre quanto era antes” (Rousseau, 1964 [1762], p. 182). A solução para esse problema era “o autogoverno pelo povo”. O autogoverno, por sua vez, era desejável, pois era o sistema que melhor promovia a liberdade. Somos livres quando estamos sujeitos apenas às leis que escolhemos: essa é a origem de toda a força e apelo do “autogoverno”.

Mesmo assim, todos não podem governar ao mesmo tempo. Devemos ser comandados por outros. E comandar envolve inevitavelmente coerção. Os governantes podem subtrair dinheiro de alguns e passar a outros; podem forçar todos a terem seus braços picados por agulhas; podem manter pessoas encarceradas; e, em

países bárbaros, até mesmo tirar vidas. Aqui está, então, o dilema: como as pessoas podem ser livres se são coagidas por outras? A resposta é que podemos selecionar quem nos governa por intermédio de eleições. Eles nos representam, pois nós os escolhemos para tal.

O monarca da Inglaterra representava a nação simplesmente por ser rei. Na França, Luís XVI resistiu obstinadamente a tornar-se o rei do povo francês: seu mandato era o de rei da França, independentemente da vontade de qualquer um além de Deus. Monarcas não eram delegados nem agentes do povo. Ainda às vésperas da independência dos Estados Unidos, “a eleição era apenas incidental à representação; ela não deveria ser a sua fonte. A reciprocidade de interesses entre os representantes e aqueles pelos quais falavam dava a medida adequada da representação” (Wood, 1969, p. 96).

A visão de que a “comunhão de interesses” é suficiente para a representação jamais se esvaiu. Carl Schmitt, um influente filósofo político alemão do século XX, afirmava que o governo do povo se sustenta quando os governantes agem em nome do bem comum, independentemente da forma pela qual foram selecionados. A “essência” da democracia ou, etimologicamente, do governo do povo, é “a identificação entre o dominador e o dominado, entre o governante e o governado, entre aquele que manda e o que obedece” (Schmitt, 1993 [1928], p. 372) – não o processo eleitoral. Ademais, essa interpretação abre caminho para que qualquer governante se projete como “idêntico” às populações que ele manipula, oprime, aprisiona e até mesmo mata; ela permite malabarismos retóricos, como afirmar que “o sistema político russo – em sua essência, mas não em sua forma – não difere em nada das democracias sérias e reais do Ocidente”.¹ A unidade entre o líder e seus seguidores é a essência, enquanto instituições específicas, incluindo as eleições, são apenas “formas”.

¹ Entrevista do jornalista russo Mikhail Leontiev ao jornal polonês *Dziennik* publicada em 19 de janeiro de 2008.

Os pioneiros do governo representativo acreditavam que apenas eleições eram capazes de assegurar que os valores e interesses dos governantes coincidissem com aqueles dos eleitores. Já por volta da década de 1780, o processo eleitoral havia se tornado o único critério para a representação: conforme dito por James Wilson, participante da Convenção Constitucional da Filadélfia, “o direito de representação é outorgado pelo ato de eleger”. O debate na França revolucionária concentrava-se em torno do poder real de veto – o questionamento era se um rei não eleito poderia ser considerado um representante da nação. O abade Sieyès, ideólogo da Revolução Francesa, defendeu o paradigma eleitoral da representação: “Devemos nos perguntar se é possível confiar a prerrogativa de dar forma legal à vontade geral a outros homens, senão àqueles eleitos para um mandato pelo povo. É óbvio que não é possível” (Sieyès apud Pasquino, 1998, p. 92). A opinião de Sieyès triunfaria dois anos depois: como disse Robespierre, “sem eleições não há representação”.

O princípio no qual somente os eleitos poderiam ser considerados representantes foi revolucionário. Mas nem todos consideraram a solução satisfatória: Rousseau notadamente a considerava uma forma de escravidão autoimposta. Contudo, não demorou para que o direito de governar se tornasse baseado exclusivamente no processo eleitoral. A relação entre eleições e representação se consolidou, motivada pelo princípio de que, se o povo constitui a fonte do poder originário, cabe somente a ele autorizar qualquer exercício de poder que se coloque sobre sua cabeça. Um povo pode não necessariamente emitir o juízo mais adequado sobre o que é melhor para si – “é bem possível que o clamor popular, entoado pelos representantes do povo, esteja mais de acordo com o bem público do que se pronunciado pelo próprio povo, quando chamado a fazê-lo” (Madison, *O Federalista*, nº 57) – mas, para governar em nome de um povo, é preciso servir como legatário dele.

É incerto concluir que a ideia de autorização também previu a possibilidade de desautorização. Um argumento defendia que, se

as eleições conduzem aos cargos homens distintos por sua razão e virtude, o controle *ex post* de suas ações não é necessário. Ademais, governos deviam ser controlados por outros mecanismos: separação de poderes, freios e contrapesos. Nem todos confiavam, porém, que os representantes eleitos não abusariam de seu poder em detrimento do povo e que não se transformariam em uma “aristocracia política”. Antifederalistas temiam que “a corrupção e a tirania seriam tão desenfreadas quanto sempre foram quando aqueles que exerciam o poder não sentiam nenhuma conexão junto ao povo. Isso seria verdade, aliás, tanto para representantes eleitos quanto para reis, nobres e bispos.”. Ainda, a periodicidade das eleições significava que a autorização era apenas temporária e que poderia ser revogada; ela era condicional.

Eleições são subótimas: embora nenhum de nós possa afirmar que governa a si mesmo, podemos escolher coletivamente quem irá nos governar. Além disso, se não gostamos de nossos governantes, podemos demonstrar nosso desagrado periodicamente ao removê-los dos cargos. Com efeito, os indivíduos devem se curvar à vontade de outros: dada a heterogeneidade de nossas preferências, algumas pessoas vivem ao menos uma parte do tempo sob governos que elas não aprovam. Mesmo assim, o poder coletivo de escolha dos governantes por meio do processo eleitoral confere bastante credibilidade à crença de que a vontade do povo é a instância arbitral última da lei. Nós consentimos a coerção – e não poderíamos viver juntos e pacificamente, a menos que fôssemos coagidos – porque decidimos quem pode exercê-la e como irá proceder. As pessoas são livres, pois elas podem escolher seus governantes.

A propagação das eleições

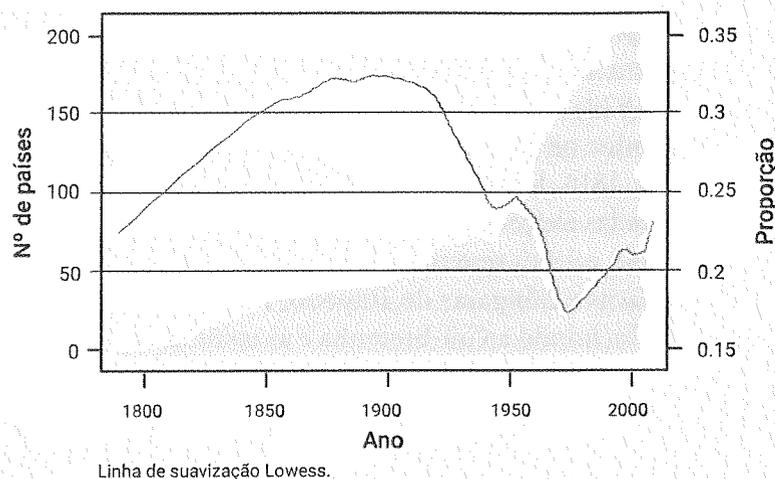
Dado que a ideia despontou no horizonte histórico, a propagação das eleições foi vertiginosa. O primeiro congresso nacional foi eleito na recém-formada república dos Estados Unidos da

América em 1788. A França revolucionária e a efêmera República da Batávia (Países Baixos) realizaram eleições ainda antes de 1800; o Império Espanhol celebrou a eleição da Junta Central em 1809; a Noruega, em 1814; Portugal, em 1820; a recém-independente Grécia, em 1823; enquanto Bélgica e Luxemburgo se seguiram em 1831. Todos os países da América Latina, a começar pelo Paraguai, em 1814, haviam se juntado à lista por volta de 1848. Foram realizadas eleições na Libéria em 1847. Os anos revolucionários de 1848 e 1849 testemunharam as primeiras eleições nas partes austríacas e húngaras do Império, nos Países Baixos e na Dinamarca. Incluindo a Grã-Bretanha e as colônias britânicas no Caribe, em 1850, ao menos 31 nações independentes ou territórios dependentes haviam experimentado o voto em pelo menos uma eleição legislativa. Por volta de 1900, esse número chegava a quarenta e três. A maioria dos países que surgiram após a Primeira Guerra Mundial vivenciaram legislativos eleitos ao menos durante uma parte do entreguerras, quando foram realizadas também as primeiras eleições em diversos territórios dependentes. Durante as primeiras décadas do século XXI, à exceção de apenas um punhado de países, todos possuem legislativos eleitos por meio do sufrágio universal e chefes de governo selecionados pelo voto popular ou indiretamente pelos parlamentares eleitos.

O gráfico 1.1 mostra a proporção de unidades observadas² que realizaram eleições a cada ano. Note que a média do mandato constitucional para presidentes ou legislaturas é de 4,6 anos, significando que, se foram realizadas eleições com frequência, elas devem ter ocorrido em, aproximadamente, 22% dos países a cada ano.

² Países independentes ou territórios dependentes; seus números são mostrados por barras sombreadas e contados na escala presente do lado esquerdo.

Gráfico 1.1 – Percentual de países que realizaram eleições, por ano



A mudança foi cataclísmica. Países se livraram de monarcas tradicionais e os substituíram por chefes do executivo eleitos presidentes. As monarquias remanescentes gradualmente adotaram constituições que possibilitaram a eleição com sufrágio universal para as câmaras baixas – com o direito de convocar a si mesmas e de controlar o orçamento público. A ideia de se elegerem os próprios representantes mostrava-se, portanto, obviamente cativante. A mudança foi, ao mesmo tempo, abrupta, decisiva e revolucionária – em verdade, muitas vezes ela foi introduzida por revoluções.

O mito do autogoverno por meio de eleições

Em todos os momentos da vida política de uma sociedade, algumas pessoas dirigem outras, emitindo ordens e cumprindo-as por meio da ameaça ou do uso real da força. Esse fato é inescapável; no máximo, podemos mascará-lo. De fato, se as pessoas devem acreditar que governam a si mesmas quando selecionam outros

para governá-las, a situação deve permanecer encoberta. A segurança nessa crença não é um dado permanente. Como observou Morgan (1988, p. 82), “A dificuldade em reconciliar os desejos, necessidades e direitos de pessoas reais com a vontade predominante de um povo soberano fictício não era temporária; era, na verdade, inerente à nova ficção”.

Eleições devem transmitir instruções aos eleitos para fazerem aquilo que os cidadãos fariam, eles mesmos, nos seus lugares. De acordo com Henry Peter, Lorde Brougham, “a essência da representação é que o poder do povo seja partilhado e cedido, por um tempo determinado, a um representante escolhido por esse povo, e que ele deva desempenhar uma função no governo que, salvo por essa transferência, seria exercida pelo próprio povo” (citado por Pitkin, 1967, p. 150). Outro autor do século XVIII acreditava que “uma representação plena e fidedigna é aquela que comunga dos mesmos interesses, sentimentos, opiniões e pontos de vista que o próprio povo expressaria se fosse reunido” (Richard Henry Lee, citado por Herreros, 2005, p. 18). Representação, na opinião de Madison (*O Federalista*, nº 52), é “um substituto para o encontro dos cidadãos em pessoa”.

Mas essa transferência não é inofensiva. Mesmo que os representantes constituam uma amostra aleatória do povo, eles adquirem interesses distintos e informações específicas na condição de representantes. Eles sequer precisam atuar de forma egoísta, basta que façam determinadas concessões para viabilizar a implementação das políticas que suas bases eleitorais desejam. Conquanto, os eleitores não têm certeza se os acordos celebrados são a melhor escolha possível para eles.

É possível que o desejo de todo representante seja atuar em nome do melhor interesse da totalidade do povo – o que Edmund Burke (1774) pensava ser justamente o seu dever: “O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, os quais cada um deve sustentar, como agente e defensor,

diante de outros agentes e defensores; o Parlamento é a assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse único – aquele de uma coletividade”. Porém, ainda que os representantes se comportem de tal maneira e atuem como os depositários do que julgam constituir o interesse coletivo, não há garantia de que tais interesses coincidam com aqueles que seus eleitores desejavam que fossem defendidos por eles.

Em verdade, por conta das razões discutidas abaixo, os representantes nunca constituem uma amostra aleatória da população. São indivíduos que se destacam por meio de alguns traços particulares, com seus próprios interesses, valores e crenças. A revolução introduzida pelas eleições no plano ideológico foi mais profunda do que aquela que se processou na realidade. Governo representativo significava, para os fundadores, o governo daqueles providos de razão e virtude; mas a razão e a virtude eram reservadas àqueles que se distinguiam por sua fortuna, gênero e raça. Embora os governos fossem definidos por meio de eleições, estas apenas ratificavam a superioridade daqueles qualificados a governar em virtude de suas posições sociais e econômicas – ensinava-se aos pobres que seus interesses eram representados pelos abastados, às mulheres que seus interesses eram tutelados pelos homens, e aos “não civilizados” que deviam ser guiados pelos colonizadores. Os princípios do autogoverno, da igualdade e da liberdade foram envoltos em intrincados construtos intelectuais para se tornarem compatíveis com a ideia de um governo oligárquico. Criadas à sombra de conflitos econômicos e religiosos, as instituições representativas foram desenvolvidas de modo a silenciar, ou ao menos atenuar, as vozes populares entre períodos eleitorais, e as “instituições intermediárias” – clubes, associações e sindicatos, bem como os partidos políticos – eram tratadas como sérias ameaças à paz civil. Apesar da pretensão original de servir como um baluarte contra o despotismo, as instituições representativas foram edificadas de forma a impedir, por intermédio do sistema de freios e contrapesos, que governos pudessem fazer muitas

coisas – fossem elas boas ou ruins – e a proteger o *status quo* contra a vontade da maioria.

A benevolente máscara do paternalismo, estendida aos pobres, às mulheres ou mesmo aos “não civilizados”, era apenas uma fachada para encobrir reais interesses. E a cobertura era frágil: ruía toda vez que se tocasse no tema da propriedade. A relação entre propriedade e poder era íntima e frequentemente desavergonhada. Eis a razão pela qual alguns diagnósticos são tão reveladores: eles manifestam apenas as crenças verdadeiras e as reais intenções. Não se deve confiar no povo, pois ele pode “errar”, disse James Madison, e também Simón Bolívar e Henry Kissinger. E o mais grave equívoco que um povo poderia cometer seria utilizar seus direitos políticos para buscar igualdade econômica e social, formar associações para almejar maiores salários, condições decentes de trabalho, segurança material e para usurpar a “propriedade”. Mesmo quando não foi mais possível manter as classes mais pobres excluídas da política, uma plethora de dispositivos criativos neutralizou os efeitos de seus direitos políticos. Como observou um tribuno no debate parlamentar espanhol a respeito do sufrágio universal em 1889, “Estabeleceremos o sufrágio universal, e então o que acontecerá em nossa história política nacional? Nada...”. A força nua e crua resistia como o último bastião contra as ameaças à propriedade; mas os sistemas institucionais frequentemente proveram barreiras eficazes.

A plausibilidade da crença na capacidade das eleições em manifestar o ativo consenso de indivíduos livres depende, obviamente, da chance real de um povo escolher seus governantes; mais ainda, se é possível destituir quem está no governo por meio do voto. Contudo, também importa o que está em jogo nas eleições e suas consequências para as políticas do governo eleito. Nas palavras do filósofo italiano Norberto Bobbio (1989, p. 157), “para se emitir um veredito hoje sobre o desenvolvimento democrático em um determinado país, a pergunta que devemos fazer não é “quem vota?”, e sim “quais assuntos são decididos pelo voto?”. Quando o

status quo, seja ele qual for, é protegido da maioria por toda sorte de barreiras institucionais, dissolve-se a crença no poder de um povo decidir, por meio das eleições, não apenas quem governa, mas também como se governa.

Para ser crível, a ideologia deve, por vezes, exercer um poder causal sobre a realidade: instituições devem ser reformadas de maneira que se sustente essa credibilidade. Foi dessa maneira que Morgan (1988, p. 13-14) interpretou as origens do autogoverno na Inglaterra e nos Estados Unidos em um ensaio magistral, ironicamente intitulado *Inventando o Povo*. “Governar requer ilusão”, observa Morgan. “Ilusão de que o rei é divino, ilusão de que ele é incapaz de errar ou a ilusão de que a voz do povo é a voz de Deus. A ilusão de que o povo tem uma voz ou a ilusão de que os representantes do povo são, de fato, o povo”. Mas uma ideologia é plausível somente à medida que corresponde a alguma experiência da realidade: “Para ter eficácia, [...] uma ficção deve guardar semelhança com um fato”. A maior parte do tempo, ajustamos as ficções aos fatos; mas, por vezes, devemos ajustar os fatos à ficção. Ficções provocam fatos:

Já que as ficções são necessárias, e já que não conseguimos viver sem elas, com frequência nos esforçamos muito para evitar que elas se dissipem, deslocando os fatos para que se adaptem à ficção, tentando fazer com que o mundo se acomode melhor ao que desejamos que ele seja; [...] a ficção toma conta e molda a realidade.

E isso implica, por fim, que “na estranha mistura entre ficção política e realidade, os poucos que governam podem se ver tão limitados – poderíamos até dizer ‘retificados’ – quanto os muitos que são governados pelas ficções nas quais sua autoridade se ampara”.

Algumas extensões de direitos políticos aos anteriormente excluídos e algumas reformas efetuadas para dar eficácia a esses direitos ocorreram apenas em resposta a ameaças revolucionárias: nesse sen-

tido, foram conquistadas pelas massas insurgentes. Por outro lado, algumas reformas foram garantidas voluntariamente pelas elites, em nome de seus próprios interesses, à medida que as condições históricas evoluíram. Outra maneira de enxergar essa distinção é que algumas reformas deixam as elites em piores condições do que sob o *status quo* – ainda que melhores do que as condições experimentadas caso uma ameaça revolucionária se materialize –, enquanto outras reformas colocam as elites, ou ao menos a maioria delas, em condições melhores do que aquelas oferecidas pelo *status quo*.

Nem sempre é fácil apontar quais reformas representaram conquistas, mas um aspecto peculiar desses conflitos é que aqueles que lutaram por reformas justificaram suas demandas nos mesmos termos dos ideais proclamados por aqueles contra os quais eles se levantaram. Líderes das classes trabalhadoras advogaram pelo socialismo em termos de igualdade e autogoverno: o líder socialista francês Jean Jaurès (1971, p. 71) defendia que “o triunfo do socialismo não será a derrocada da Revolução Francesa, e sim a realização dela sob novas condições econômicas”, enquanto o socialista alemão Eduard Bernstein (1961) enxergava, no socialismo, a democracia levada à sua conclusão lógica. A Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, redigida em 1791 por Olympe de Gouges,³ simplesmente modificou o gênero na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 para que os mesmos princípios se aplicassem às mulheres. Líderes de movimentos de independência nacional apelaram aos valores dos colonizadores: a “Declaração de Independência da República Democrática do Vietnã”, escrita por Ho Chi Minh, iniciou seu texto com frases da Declaração de Independência dos Estados Unidos e da Declaração dos Direitos do Homem francesa. E o sonho de Martin Luther King era “profundamente enraizado no sonho americano”: “É chegado o momento”, disse

³ Pseudônimo de Marie Gouze.

ele, “de transformar as promessas da democracia em realidade”. O mito do autogoverno por meio de eleições é poderoso.

Eleições como método de escolher governos

As eleições são um método para selecionar governos por meio da contagem de votos. Mas os cargos governamentais a serem preenchidos diferem conforme o arranjo das instituições políticas, havendo uma diferenciação padrão entre sistemas presidencialistas, parlamentaristas e sistemas mistos (“semipresidencialistas”). Enquanto os governos são eleitos pelo Legislativo no parlamentarismo e pelo voto no presidencialismo, o âmago da distinção entre os sistemas reside na possibilidade de remoção do gabinete executivo pelo voto parlamentar. Sistemas nos quais o governo não pode ser removido pelo voto parlamentar são presidencialistas; sistemas nos quais isso é possível são parlamentaristas ou, onde os presidentes são eleitos pelo voto popular, mistos.

É importante notar que um governo parlamentar não necessita do apoio da maioria em uma assembleia, basta que a maioria não vote para removê-lo, e governos apoiados pela minoria dos legisladores sobrevivem em seus cargos, o que é rotineiro em alguns países. Por sua vez, e ao contrário do *impeachment* – que é previsto em sistemas presidencialistas –, membros do parlamento não precisam oferecer nenhuma razão para votar uma moção de desconfiança contra o governo. Ameaças frívolas de *impeachment*, em especial, durante a presidência de Bill Clinton, levaram alguns analistas a comentar que os Estados Unidos estavam se tornando “parlamentaristas”, mas a comparação é falsa: parlamentos podem remover governos sem acusá-los de nada, sejam escândalos financeiros ou infidelidade conjugal, simplesmente porque a maioria dos parlamentares assim o deseja. Em contraste, nos sistemas presidenciais, os eleitores selecionam o chefe do executivo para um mandato fixo e esse não pode ser removido pelo congresso, exceto

por meio de *censura* ou *impeachment*. Além disso, nos sistemas parlamentaristas o governo é formado em duas etapas: eleitores selecionam os legisladores, que selecionam então os governantes. No presidencialismo, a chefia do executivo e os parlamentares são eleitos separadamente, e, então, o executivo eleito forma seu governo, com alguns cargos sujeitos a aprovação prévia dos parlamentares.

A segunda grande diferença entre processos eleitorais é a maneira como os votos são agregados para determinar os vencedores e perdedores. Em algumas eleições presidenciais, o vencedor é qualquer candidato que obtenha maioria simples, ainda que por margem pequena, de votos; em outras, se nenhum candidato obtém uma maioria qualificada ou absoluta de votos, ocorre um segundo turno entre os candidatos com as maiores votações; em outros países, as regras são mais complicadas. O sistema dos Estados Unidos é o único no qual a eleição presidencial é indireta.

As regras que determinam como os votos são distribuídos e como se transformam na composição da legislatura são mais variadas e significativas. A principal distinção entre sistemas eleitorais se dá entre aqueles nos quais aquele um vencedor por maioria simples é eleito em cada distrito – “sistema majoritário uninominal” (SMU, para abreviar) – e sistemas nos quais mais de um membro é eleito em cada distrito de acordo com alguma regra de proporcionalidade. A maioria dos países utiliza um dos dois sistemas, mas alguns combinam elementos de ambos. Essas regras são significativas, pois afetam a quantidade de partidos que compete em um processo eleitoral. A “lei de Duverger”, batizada em homenagem ao cientista político francês Maurice Duverger, estipula que sistemas SMU têm dois partidos, enquanto aqueles que se utilizam do sistema proporcional têm vários. Pesquisas mais recentes atestam que os efeitos do SMU dependem da estrutura de clivagens sociais e regionais em uma sociedade, mas não resta muita dúvida de que o sistema proporcional promove o multipartidarismo.

Suponhamos que, como nos Estados Unidos, existam dois partidos em um sistema de SMU: se um dos partidos atinge 50% mais um voto em metade mais um dos distritos eleitorais, mas não recebe nenhum voto em nenhum dos distritos restantes, ele ainda forma uma maioria na Câmara dos Deputados, apesar de só ter recebido 25% do voto popular. Na outra extremidade, em um sistema proporcional de distrito único, como Israel ou a Holanda, um partido deve obter 50% dos votos populares para ocupar 50% das cadeiras legislativas.

O que é melhor: voto distrital majoritário uninominal ou sistema proporcional? Presidencialismo ou parlamentarismo? O sistema proporcional tem a óbvia virtude de representar melhor os diferentes grupos de uma população. Ele é mais representativo, pois permite que mais estratos da opinião pública sejam ouvidos no processo eleitoral. Nas eleições francesas, por exemplo, diferentes partidos fizeram campanha no primeiro turno para “frear a globalização”, “redistribuir a renda”, “dar direito de voto aos estrangeiros em eleições locais” e “permitir a caça” ou “expulsar imigrantes”. Ele também é mais representativo no sentido de que reduz a diferença entre o voto e a partilha de cadeiras legislativas, ou reduz a ocorrência de “maiorias não eleitas”.

Mas, por mais louvável que seja a possibilidade de representação de todos os grupos, alguém deve governar. Visto que o sistema proporcional incentiva o multipartidarismo, o resultado das eleições frequentemente aponta que nenhum partido alcançou a maioria no legislativo e que ou são formadas coalizões majoritárias contendo objetivos distintos, ou um governo minoritário – talvez até uma coalizão minoritária – que precisa construir alianças específicas para cada legislação que tente aprovar. Por outro lado, o SMU tende a gerar maiorias unipartidárias, “eleitas” ou não, de maneira que um partido consegue governar com relativa estabilidade. Esse dilema levou muitos países a buscarem uma combinação entre o modo de representação proporcional e alguns dispositivos que incrementam

a chance de algum partido atingir a maioria legislativa, desde o sistema misto empregado na Alemanha até a cessão das vagas necessárias para a formação de maioria ao partido que atinja a maioria simples, como na Itália.

O problema do “presidencialismo *versus* parlamentarismo” é ainda mais complexo e altamente controverso, em parte, pois esses sistemas funcionam de maneiras diferentes em relação à combinação de regras do jogo eleitoral. Maiorias legislativas unipartidárias tendem a ser mais frequentes no presidencialismo, e essas maiorias quase sempre apoiam os presidentes eleitos separadamente. O governo dividido, no qual a maioria legislativa se opõe ao presidente eleito, é quase que exclusivamente uma especialidade norte-americana. Alguns estudiosos criticam sistemas parlamentaristas, que geralmente são acompanhados de uma representação proporcional, por induzirem seus governos à instabilidade – a Alemanha de Weimar serve como exemplo. Contudo, o que caracteriza “instabilidade” para uns é, para outros, “flexibilidade”. Sistemas presidencialistas permitem que governantes altamente impopulares, com taxas de aprovação na casa de um dígito, permaneçam em seus postos. Além disso, eles admitem situações de paralisia legislativa, nas quais os poderes executivo e legislativo não conseguem firmar acordo em nada.

Em suma, as eleições não são todas iguais. Pessoas votam em diferentes países para diferentes cargos, e seus votos são agregados e distribuídos de formas diferentes. Isso deve ser reforçado, pois o foco da discussão que se segue está naquilo que há de comum em todas as eleições, de maneira que importantes diferenças são ignoradas – exceto se constituírem algo de relevante para a temática específica em debate no momento.

Protegendo a propriedade

Em sociedades nas quais somente algumas pessoas desfrutam da propriedade e a renda é distribuída desigualmente pelo mercado, o poder irrestrito da maioria representa uma ameaça à manutenção do privilégio econômico. Essa observação foi enunciada, talvez pela primeira vez, por Henry Ireton, no debate sobre o direito de voto ocorrido em Putney no ano de 1647: “Isto [o sufrágio universal masculino] pode vir a destruir a propriedade, portanto. É possível que se escolha homens que, pelo menos em sua maioria, não possuam nenhum interesse local ou permanente. Por que tais homens não votariam contra toda e qualquer propriedade?” (apud Sharp, 1998, p. 113-114). O sentimento foi reverberado pelo polemista conservador francês J. Mallet du Pan, o qual insistiu, em 1796, que a igualdade legal deve levar à igualdade de riqueza: “Vós desejais uma república de iguais em meio às desigualdades que os serviços públicos, as heranças, os casamentos, a indústria e o comércio introduziram na sociedade? Tereis de abolir a propriedade” (apud Palmer, 1964, p. 230). James Madison alertou que “o risco aos detentores da propriedade não pode ser mitigado se eles não têm defesas contra a maioria de não proprietários. Conjuntos de homens não são menos suscetíveis à facciosidade do que indivíduos [...] Logo, a precariedade dos direitos de propriedade [...]” (*Federalist Papers*, X).

Uma vez cunhado, esse silogismo fez parte de todos os temores, bem como de todas as esperanças que emergiram durante os processos eleitorais desde então. Foi consenso para conservadores

e socialistas que as eleições, especialmente aquelas com sufrágio universal, necessariamente enfraquecem a propriedade. O filósofo escocês James Mackintosh previu, em 1818, que “se as classes trabalhadoras adquirirem o direito ao voto, a consequência deverá ser uma eterna animosidade entre a opinião e a propriedade” (Collini et al., 1983, p. 98). David Ricardo defendeu a ampliação do voto apenas “para a parte deles [do povo] sobre a qual não é possível supor que possua interesse na derrubada do direito à propriedade” (*Ibid.*, p. 107). Thomas Macaulay, em discurso sobre os cartistas no ano de 1842, resumiu energicamente o perigo representado pelo sufrágio universal:

A essência da Carta é o sufrágio universal. Se isso é negado, não importa muito o que mais seja garantido. Se isso é garantido, não significa dizer que qualquer outra coisa deve ser negada. Se isso é garantido, o país está perdido... É de minha firme convicção que o sufrágio universal, neste país, é incompatível, não apenas com esta ou aquela forma de governo, e com todas as coisas para as quais o governo existe; é incompatível com a propriedade e é, consequentemente, incompatível com a civilização (Macaulay, 1900, p. 263).

A ameaça à propriedade pode ser frustrada das mais variadas maneiras. Se apenas aqueles que detêm a propriedade são eleitos, é improvável que ajam contra os seus próprios interesses. Se os pobres não podem participar da eleição, a maioria dos votantes não será pobre. E, mesmo que a elegibilidade e o sufrágio sejam irrestritos, os clamores populares podem ser “filtrados e refinados”, como colocara Madison, por meio do voto aberto e das eleições indiretas. Ademais, as instituições políticas podem ser construídas de forma que a maioria necessária para alterar o *status quo* não seja a maioria absoluta, e sim a maioria qualificada. Por fim, decisões que afetam os direitos de propriedade podem ser submetidas ao escrutínio de cortes constitucionais ou delegadas a bancos centrais independentes.

As barreiras que protegem a propriedade têm sido objeto de conflitos políticos ao longo dos últimos duzentos anos. Com o passar do tempo, muitos desses obstáculos foram derrubados. Talvez o mais importante de todos, o direito ao voto foi expandido primeiramente às classes mais baixas e depois às mulheres. A mudança para o voto secreto e para eleições diretas libertou a voz das majorias de uma estrutura de dominação social. A evolução institucional em direção a legislativos unicamerais reduziu a proteção do *status quo*. Mesmo assim, a crença no caráter cumulativo e irreversível das reformas é repetidamente deteriorada pela engenhosidade dos poderosos para criarem maneiras de proteger seus interesses.

Quem pode ser eleito?

Governantes são eleitos. Mas isso não significa que qualquer pessoa pode se tornar um governante. Embora o direito de ser eleito tenha sido originalmente restrita a homens ricos, tais restrições legais foram abolidas com o passar dos anos. Mas continuamos a ser governados por pessoas que não se parecem com a maioria de nós. Em nenhum país, a composição dos quadros governamentais reflete a composição étnica, econômica e de gênero de sua população. Selecionar pessoas que se distinguem por alguns traços específicos é algo simplesmente inerente a uma eleição.

Escolher governantes por intermédio de eleições é reconhecer uma capacidade desigual para governar. A análise de Manin (1997) sobre o outro procedimento para a seleção de governantes – o sorteio – revela aquilo que ele identifica como “a natureza aristocrática das eleições”. Se considerássemos que as pessoas são igualmente dotadas de sabedoria e virtude e que seus interesses são harmoniosos, não faria diferença quem governa: todos atuariam da mesma forma. E, se todos fossem igualmente governantes em potencial, os mandatários poderiam ser escolhidos aleatoriamente entre a população. Mesmo em uma sociedade tomada por confli-

tos, pessoas selecionadas aleatoriamente poderiam alternar entre os papéis de governantes e governados por curtos interstícios. Como Manin amplamente documenta, a ideia de escolher governantes por sorteio estava no horizonte intelectual do século XVIII. Ainda, ela foi preterida em favor de “um corpo escolhido de cidadãos, cuja sabedoria será capaz de discernir qual o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor à justiça, estará mais longe de sacrificá-lo por considerações momentâneas ou parciais” (Madison, *O Federalista*, nº 10). Segundo a observação de Manin (1997, p. 94), “O governo representativo foi instituído com a plena consciência de que os representantes eleitos seriam e deveriam ser cidadãos distintos, socialmente diferentes daqueles que os elegeram”.

Tratar o *status* social como um indicador de sabedoria e virtude era nítido nas primeiras eleições, quando aqueles “aptos a governar” – expressão ainda utilizada por Winston Churchill em 1924 para desqualificar o governo do Partido Trabalhista – eram membros das classes abastadas. Essa associação erodiu com o tempo, particularmente com o advento das organizações de massa das classes trabalhadoras. Hoje escolhemos entre candidatos competidores, organizados em partidos, plataformas propositivas e programas. Eleições livres significam que cada eleitor pode decidir quais atributos de cada candidato devem ser considerados relevantes, e que qualquer indicativo observável desses atributos pode ser aplicado conforme as preferências pessoais. Mas ainda reconhecemos que algumas pessoas são mais qualificadas do que outras. Como observa Dworkin (1996, p. 27), “Nós certamente desejamos que a influência na política seja desigual por outras razões [que não econômicas]: desejamos que aqueles com as melhores visões, ou aqueles que argumentam de maneira mais convincente, tenham mais influência”. Ecoando a ideia de Manin (1997, p. 149), “a eleição não pode, em virtude de sua própria natureza, resultar na escolha de representantes que se assemelhem a seus eleitores”. Nós escolhemos nossos melhores.

Além disso, a política se transformou em uma profissão organizada hierarquicamente. Os jovens iniciam nos níveis mais baixos, pacientemente galgando os degraus, para se tornarem políticos proeminentes somente na maturidade. A maioria dos políticos que reconhecemos está por aí há muito tempo. Mesmo quando alguns deles circulam entre a vida pública e o setor privado, eles formam uma “classe política”. De fato, existem motivos pelos quais devemos querer que a política seja uma profissão: afinal, como qualquer outro ofício, a política requer habilidades que só podem ser adquiridas no exercício da profissão. Mas também é verdade que as pessoas que basicamente só fizeram isso em suas vidas dispõem de pouca empatia para com a maneira como a maioria de nós vive.

Eleições não necessariamente pressupõem a total liberdade de acesso e uma ampla variedade de resultados possíveis. Na verdade, isso nunca se dá. Todo sistema político arquiteta as formas nas quais os interesses sociais são organizados como atores políticos, regula as limitações de acesso à política e restringe, de várias maneiras, as propostas que se fazem sujeitas à competição eleitoral.

Todos os sistemas políticos regulam as condições sob as quais determinados grupos podem competir nos processos eleitorais. Todos requerem o registro de partidos políticos, e, por vezes, impõem algumas condições. Nas eleições presidenciais francesas, por exemplo, para se tornar candidato, um indivíduo deve obter o apoio de pelo menos quinhentos entre os quase oitenta mil representantes eleitos nos diferentes níveis de governo. Essa exigência é frágil, mas um ex-primeiro-ministro foi incapaz de obter o apoio necessário para as eleições de 2012. Muitos países reprimem algumas ideologias e organizações políticas, selecionando as forças políticas que podem se organizar e competir. Até mesmo regimes geralmente considerados democráticos, às vezes, reprimem forças consideradas antidemocráticas (o comunismo na Alemanha Ocidental, o macartismo nos Estados Unidos). Nos Estados Unidos, o mais importante obstáculo

ao acesso é, simplesmente, o dinheiro: competir em eleições demanda a mobilização particular de recursos financeiros.

Todos os sistemas políticos também regulam o discurso público. Alguns sistemas censuram diretamente o conteúdo, mas censurar não significa necessariamente filtrar o que é dito em público. O discurso pode ser livre em privado, mas expô-lo na arena pública pode ter um custo extremamente alto; por isso, deve ser patrocinado. Ele pode ser chancelado pelos contribuintes ou por interesses privados, mas deve haver algum patrocínio. Mesmo quando acadêmicos como eu são convidados a falar em público, alguém paga pelo espaço, alguém paga pela minha viagem, alguém financia a pesquisa que me proporciona algo para comunicar. O discurso político, destinado a persuadir as pessoas de algo que pode resultar em políticas que vinculam a todos, é, portanto, um privilégio de poucos. Quantos já tiveram a oportunidade de falar para um auditório de mais de uma centena de pessoas? Ainda, esses poucos não são quaisquer pessoas. Eles são políticos profissionais, agentes públicos, jornalistas, líderes religiosos, acadêmicos, cineastas e escritores: são, na concepção de Manin, uma “aristocracia”.

Portanto, mesmo quando os processos eleitorais são livres e competitivos, e apesar de todas as transformações, essas coisas são simplesmente inerentes ao mecanismo das eleições. Hoje, como há duzentos anos, nem todos podem ser autorizados a governar e nem tudo pode ser proposto ao público.

Quem pode eleger os governantes?

Para evitar que “o povo” cometesse equívocos, os fundadores das instituições representativas pensaram que seria conveniente limitar o escopo daqueles que poderiam exercer o direito de voto apenas aos homens abastados. Em consequência disso, a distância entre a ideologia universalista e as instituições excludentes era precariamente velada. Até mesmo a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França de 1789, qualificava o seu

reconhecimento da igualdade entre os homens na oração imediatamente posterior: “Os homens nascem iguais e permanecem livres e iguais em seus direitos. As distinções sociais podem ser fundadas apenas no bem comum”. Os argumentos para excluir algumas pessoas do corpo popular soam quase que desesperados, tão desonestos que o seu caráter autointeressado fica evidente. A assimetria era tão pronunciada que minou a credibilidade do governo popular e gerou conflitos que, em muitos países, duraram mais de um século. Nem os pobres, nem as mulheres acreditavam que seus interesses eram bem representados por homens de posses. Eles lutaram pelo sufrágio, que, por sua vez, era tido como uma arma perigosa.

Considere a justificativa dada por Montesquieu (1995, p. 155) para essa exclusão, que se assentava no princípio de que “toda desigualdade sob uma democracia deve provir da natureza e do próprio princípio da democracia”. Seu ponto era que as pessoas que necessitam do trabalho para viver não estariam preparadas para a vida pública e teriam que negligenciar suas outras funções. Como colocaram alguns juristas de Paris às vésperas da revolução: “seja qual for o respeito que se almeja demonstrar pelos direitos da humanidade em geral, não há como negar a existência de uma classe de homens que, em virtude de sua educação e do tipo de trabalho ao qual foram condenados por sua pobreza, são [...] incapazes de participação plena nos assuntos públicos” (Crook, 2002, p. 13). “Em tais casos”, prosseguia Montesquieu, “a igualdade entre os cidadãos pode ser suspensa em uma democracia para o bem dela mesma. Mas é apenas a igualdade aparente que pode ser suspensa [...]” (1995, p. 155). Os argumentos básicos eram os seguintes:

1. Representar significa agir em prol do interesse de todos.
2. Para determinar o melhor interesse de todos é necessário razão, e, para implementá-lo, é necessário virtude.

3. A razão e a virtude possuem determinantes sociais: não de ter que trabalhar para sobreviver (“desinteresse”) e não ser empregado ou dependente de outros (“independência”).

Por outro lado, a narrativa de que apenas a igualdade aparente seria violada era construída em três etapas:

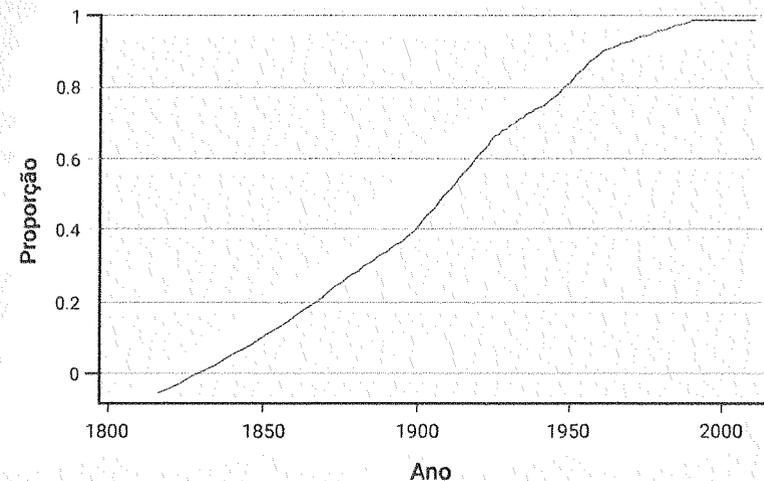
1. Agir no interesse comum significa considerar a todos, de maneira que todos estão sendo igualmente representados.
2. A única qualidade que se distingue é a capacidade de se reconhecer e buscar devidamente o bem comum.
3. Ninguém é impedido de adquirir essa qualidade, portanto o sufrágio é potencialmente aberto a todos.

Quando as primeiras eleições aconteceram – na Inglaterra, nos Estados Unidos, na França, na Espanha e nas recém-independentes nações da América Latina – os direitos políticos foram restritos, em todos os lugares, aos homens abastados. Em todos esses países, o sufrágio foi subsequentemente estendido aos homens mais pobres e às mulheres, enquanto os países de formação recente tenderam a garantir direitos mais amplos imediatamente – de forma que os direitos políticos são hoje universais em quase todos os países que dispõem de algum tipo de processo eleitoral. Ainda assim, o caminho entre o governo representativo e a democracia de massas foi longo e demorado. Por volta de 1900, apenas um país dispunha de sufrágio universal, enquanto outros dezessete contavam com o sufrágio masculino. Apenas durante a segunda metade do século XX, mais de um século e meio após o estabelecimento das primeiras instituições representativas, o sufrágio universal se tornou preponderante. A evolução desse quadro pode ser observada no Gráfico 2.1.

Enquanto as razões para a extensão do sufrágio aos homens mais pobres variaram de caso a caso, muitas delas se

deram como respostas à ameaça de revolução, ou ao menos de agitação popular. A explicação clássica para essa ampliação diz que, em algum ponto, os excluídos ameaçavam se revoltar e, mesmo que a partilha de direitos políticos trouxesse consequências de alto custo para as elites estabelecidas, era preferível arcar com esses custos a arriscar uma revolução. Outra teoria defende que alguns grupos da elite acreditavam que a extensão do sufrágio era interessante para si, por motivos puramente partidários ou econômicos, e portanto promoveram a reforma do sufrágio quando estavam no poder.

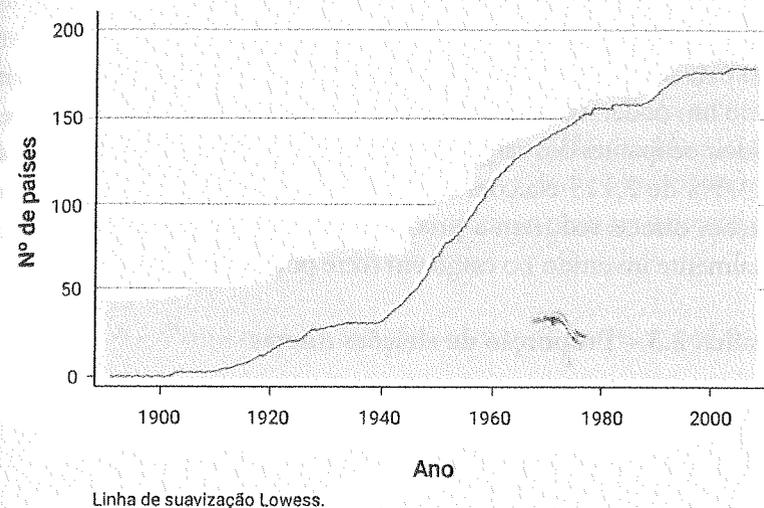
Gráfico 2.1 – Proporção de países com sufrágio universal masculino



As restrições ao voto feminino tiveram motivações distintas. Embora os pioneiros do sufrágio feminino ponderassem que a razão não é determinada pelo gênero, o argumento mais forte contra o voto feminino era de que as mulheres, assim como as crianças, não eram independentes, portanto, não possuíam vontade própria. As mulheres já eram representadas pelos homens em suas famílias e os seus interesses deveriam ser representa-

dos por meio de uma relação tutelar, e não eleitoral; portanto, o critério era a dependência, e não o gênero. Em verdade, quando um estudo realizado na Inglaterra na década de 1880 revelou que cerca de metade das mulheres adultas viviam em núcleos familiares nos quais não havia nenhum homem adulto, essa justificativa caiu por terra. A primeira eleição nacional na qual mulheres puderam votar em condições de igualdade com relação aos homens ocorreu na Nova Zelândia em 1893, seguida pela Austrália em 1902, pela Finlândia em 1907 e pela Noruega em 1913. No período entre as duas guerras mundiais, dezessete países adotaram o sufrágio feminino, incluindo seis países recém-independentes. Mesmo assim, por volta de 1945, apenas metade dos países que empregavam algum tipo de sufrágio estendiam o direito às mulheres. Com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela ONU, em 1948, que banuiu todos os tipos de discriminação e assegurou a igualdade de direitos entre homens e mulheres, todos os países que se tornaram independentes a partir daquela data, à exceção de três países muçulmanos – Bahrein, Kuwait e Maldivas –, estenderam o sufrágio a todos os homens e mulheres. O gráfico 2.2 resume essa trajetória, exibindo o número de países nos quais o direito ao voto foi igualmente usufruído por mulheres e homens.

Gráfico 2.2 – Número de países com direitos de voto iguais para homens e mulheres, por ano



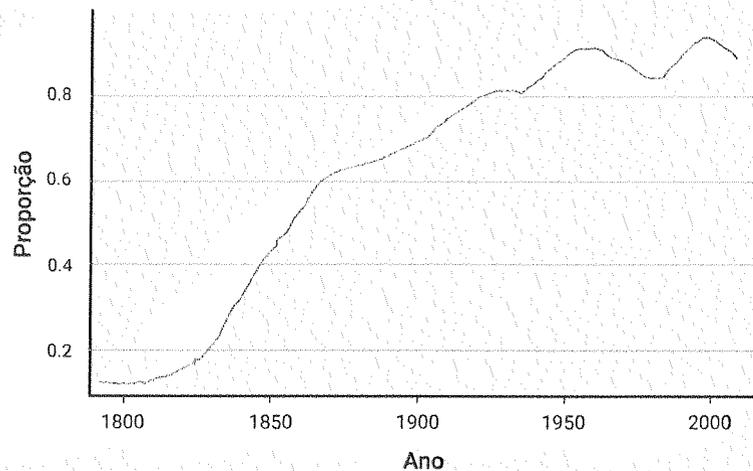
Filtrando e refinando a “voz do povo”

Conceder direitos não significava conceder o poder. Quando foi permitido que pobres votassem, alguns dispositivos institucionais modulavam os efeitos de sua participação. Os dois dispositivos por meio dos quais se regulavam os efeitos dos direitos políticos eram o voto aberto e as eleições indiretas.

Eleições indiretas e restrições ao sufrágio foram utilizadas de forma intercambiável: ambas eram instrumentos para evitar que a maioria da população exercesse influência direta na composição do Legislativo. Informações históricas dispersas indicam que as eleições indiretas tinham um poderoso efeito de restrição de classes na representação. A Convenção francesa, eleita indiretamente, era “uma associação de advogados (52 % de seus membros) eleita por camponeses”. Uma amostra do efeito de eleições indiretas provém das elei-

ções realizadas no estado mexicano de Querétaro em 1847: artesãos e operários compunham 51,3% do eleitorado primário e havia poucos latifundiários; contudo, constituíram 58,3% dos eleitores secundários, enquanto artesãos e operários não elegeram um único representante. Não é de se admirar, portanto, que as eleições indiretas funcionaram como um poderoso instrumento de proteção aos governantes estabelecidos: ocupantes dos cargos perderam 9,7% de 585 eleições indiretas e 23,5% de 2.113 eleições diretas. Meus cálculos apontam que as eleições diretas reduzem a probabilidade de vitória do governante atualmente investido no cargo em treze pontos percentuais.

Gráfico 2.3 – Proporção de eleições diretas



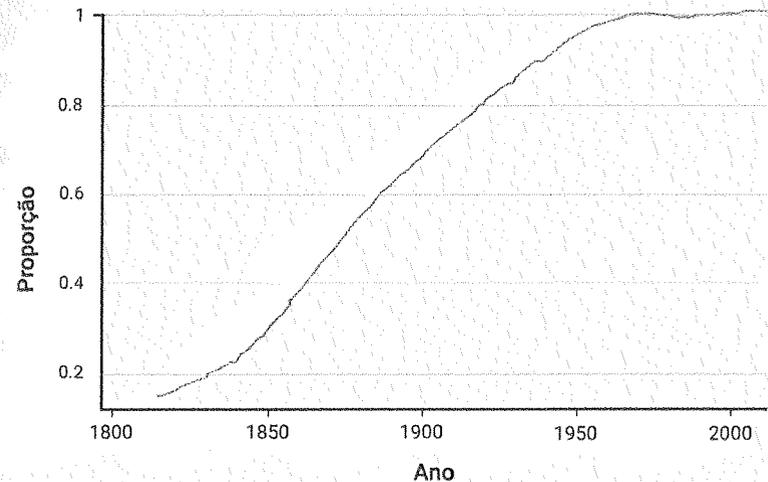
Linha de suavização Lowess.

O voto aberto, por sua vez, transformou relações de dependência econômica em dependência política por meio da intimidação de eleitores pobres, especialmente nas áreas rurais. Como uma vez comentou o parlamentar do estado da Pensilvânia, Mark B. Cohen: “Votações abertas não são realmente livres para aqueles cujas prefe-

rências afrontam as estruturas de poder ou amizade”.⁴ Se o eleitorado é composto de cidadãos que não são apenas desiguais, mas também envolvidos em relações de dependência econômica, a publicidade da escolha eleitoral deixa os dependentes expostos à intimidação e vulneráveis a sanções por parte daqueles que detêm o poderio econômico.

Os efeitos da votação aberta nas possibilidades de reeleição são enormes. Ocupantes dos cargos venceram 92% das 449 eleições com sufrágio aberto e 76% das 1.937 nas quais o voto foi secreto. Cálculos mostram que o voto secreto reduz as chances de reeleição, novamente, em treze pontos percentuais.

Gráfico 2.4 – Proporção de eleições com voto secreto, por ano



Linha de suavização Lowess.

Instituições de maioria qualificada

Eleições são mecanismos majoritários: os vencedores são aqueles que recebem o maior número de votos. Como observou

⁴ 2005. Disponível em: www.NationMaster.com.

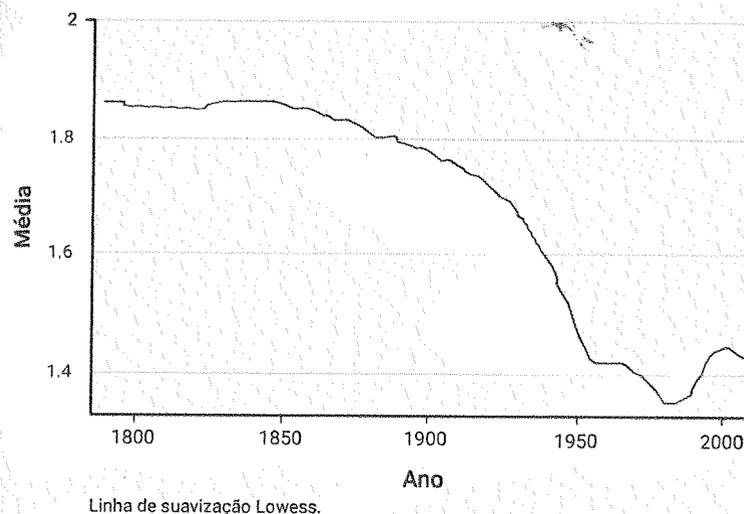
Schumpeter (1942, p. 272-273): “O princípio da democracia simplesmente significa que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que angariam mais apoio do que qualquer outro indivíduo ou grupo competidor”. Ademais, enquanto a maioria simples é suficiente para a investidura em alguns cargos, nenhum sistema eleitoral exige mais do que a maioria absoluta – cinquenta por cento dos votos mais um. Decorre dessa regra, então, que um contingente de até cinquenta por cento menos um dos votantes se vê ao lado da minoria derrotada. Logo, emerge o dilema permanente da democracia: o que a maioria eleitoral pode fazer em relação à minoria e o que ela não pode? Como evitar os abusos da maioria?

Uma forma de se proteger a minoria é aumentar o limite mínimo de apoio necessário para a alteração do *status quo*: refiro-me aos “dispositivos de maioria qualificada”. A segunda maneira consiste em submeter as decisões da maioria ao controle de um corpo não eleito, como uma corte constitucional, ou retirar algumas áreas da tomada de decisão política – geralmente, a política monetária – do controle das maiorias atualmente investidas: são os chamados “mecanismos contramajoritários”.

Qualquer sistema institucional que exija a aprovação de mais de um corpo parlamentar para qualquer proposta legislativa é um sistema de maioria qualificada. Mesmo quando parlamentares e presidentes são escolhidos pelo mesmo eleitorado, se as regras para a escolha de cada um diferirem, eles representarão maiorias qualitativamente distintas e, como resultado disso, o quórum necessário para a aprovação legislativa é maior que apenas cinquenta por cento. O presidente é eleito geralmente pela totalidade do país, enquanto a câmara baixa é eleita por distritos, e a câmara alta é tipicamente eleita por alguma unidade subnacional maior que um distrito. É fácil perceber que, contanto que as maiorias eleitorais não sejam idênticas, o resultado é um limite qualificado supramajoritário para alterar o *status quo*, qualquer que seja. Se um projeto de lei deve ser aprovado por maioria simples em duas casas legislativas eleitas

de forma infimamente distinta, ele deve ser rejeitado, mesmo que tenha sido aprovado por uma regra semelhante, cuja maioria fosse composta pela junção dos membros das duas casas. O quórum qualificado pode ser bem alto: segundo algumas estimativas, ele corresponde, atualmente, a 75% nos Estados Unidos. O gráfico 2.5 mostra a evolução no tamanho médio dos legislativos ao longo do tempo. Enquanto, no século XIX, a maioria era bicameral, aproximadamente a metade delas tornou-se unicameral depois de 1950.

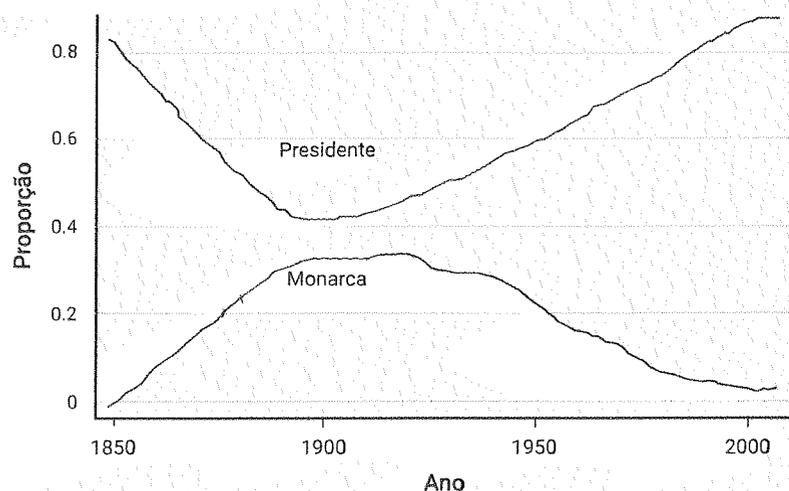
Gráfico 2.5 – Número médio de casas legislativas, por ano



O gráfico 2.6, por sua vez, exhibe a proporção de democracias nas quais alguém, seja o monarca ou um presidente eleito (mas não uma corte constitucional), poderia vetar a legislação aprovada pelas casas parlamentares. Como podemos ver, a frequência com que presidentes eleitos tiveram poder de veto diminuiu durante a segunda metade do século XIX, mas voltou a crescer logo em seguida, enquanto monarcas imbuídos de poder de veto tornaram-

-se menos frequentes. Contudo, por volta de 2008, a maioria dos países ainda tinha presidentes – eleitos direta ou indiretamente – com poder de veto, no mínimo, suspensivo.⁵ Note que o gráfico representa apenas as prerrogativas constitucionais dos governantes, não a utilização real do poder de veto. Os monarcas britânicos, por exemplo, possuem poder de veto, mas não o utilizam desde meados do século XVIII.

Gráfico 2.6 – Democracias nas quais o governante dispunha de poder de veto, entre 1848 e 2008



⁵ Veto suspensivo é aquele no qual um projeto de lei vetado pelo Executivo retorna ao parlamento para reavaliação de seu teor e para nova deliberação. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 disciplina o procedimento do veto no art. 66, prevendo que um projeto de lei vetado total ou parcialmente pela Presidência da República retorne ao Congresso Nacional para apreciação em sessão conjunta, podendo esse veto ser derrubado por voto de maioria absoluta na Câmara e no Senado. [N. T.]

Instituições contramajoritárias

Em muitas democracias, ainda que uma legislação seja aprovada por legislativo bicameral e não sofra nenhum veto, ela pode ser invalidada por um corpo que não é eleito, mas selecionado pelos representantes. O papel dos tribunais constitucionais é preservar direitos diante dos caprichos de maiorias temporárias. Esse conflito entre maiorias eleitas e cortes constitucionais é frequentemente retratado como “democracia *versus* Estado de direito”. Mas o direito não governa; somente as pessoas podem governar. A lei não é uma força impessoal, agindo como um instrumento puramente lógico. Independentemente das razões para tal, o direito corresponde àquilo que a Justiça determina que seja. Tanto os legislativos quanto as cortes constitucionais são instituições ocupadas por pessoas. O direito é soberano somente se os governantes eleitos pelas maiorias seguem os tribunais constitucionais, mesmo que decidam contra os interesses de suas bases eleitorais.

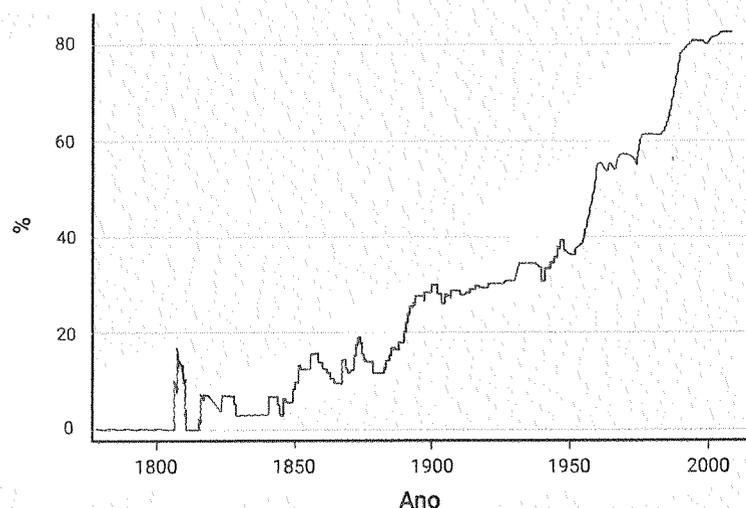
“Direitos” são domínios protegidos contra os resultados de eleições, enraizados por provisões constitucionais que somente podem ser alteradas por maiorias qualificadas e obedecendo a procedimentos específicos. Tais direitos protegidos constitucionalmente incluem as liberdades civis e políticas. Mas não devemos nos esquecer de que o direito mais básico, além da proteção contra a prisão arbitrária, foi e é o direito à propriedade. Tribunais constitucionais têm o poder de invalidar decisões majoritárias que, segundo a sua leitura, violam direitos de propriedade constitucionalmente protegidos, e, por vezes, agem de tal maneira: algumas decisões chancelam a tese de que “o dinheiro é uma forma de expressão”,⁶ enquanto outras julgam em sentido contrário. De qualquer forma, a minoria

⁶ “Money is speech”, expressão usada pelo autor no original em referência clara à decisão *Citizens United v. Federal Election Commission*, de 2010, da Suprema Corte estadunidense, que retirou os limites aos gastos de empresas, bilionários e associações políticas temáticas (PACs) em campanhas políticas, sob a alegação de que tais limites interferiam com a

que necessita de proteção constitucional em sociedades economicamente desiguais consiste na classe proprietária. Uma evidência reveladora desse quadro é que a possibilidade de se introduzir o controle de constitucionalidade é maior nas sociedades economicamente desiguais (Harvey, 2015).

Apesar de o crescimento do controle constitucional ter ocorrido gradualmente entre meados dos séculos XIX e XX, ele tem sido vertiginoso desde então. Durante as primeiras décadas do século XXI, mais de oitenta por cento das constituições guardam alguma previsão de controle judicial da legislação (Ginsburg e Versteeg, 2012).⁷

Gráfico 2.7 – Presença de dispositivos de controle de constitucionalidade no texto legal

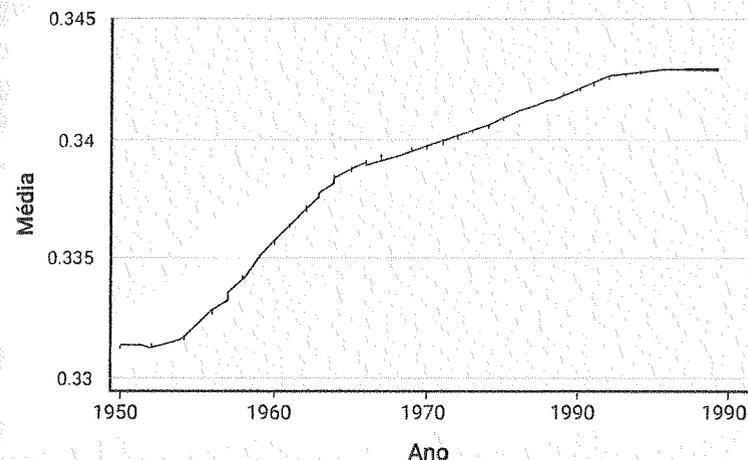


liberdade de expressão garantida pela 1.a Emenda da Constituição. Tal decisão tornou o sistema político daquele país ainda mais permeável ao poder do dinheiro [N.T.] .

⁷ O gráfico 2.7 foi reproduzido com o devido consentimento dos autores.

Outro instrumento que protege determinados campos da política contra maiorias temporárias é a delegação de autoridade para alguns organismos não eleitos. Notadamente, a alegação de que políticos, ambicionando reeleição, manipulariam o sistema econômico em detrimento de sua própria estabilidade levou a uma transferência de responsabilidade sobre a política monetária, passando dos governos eleitos para bancos centrais independentes. Essa mudança é mais recente e menos contundente, mas os dados mostram uma tendência de aumento ao longo do último século. O gráfico 2.8 emprega a escala de independência criada por Cukierman et al. (1992).

Gráfico 2.8 – Independência de bancos centrais



Fonte: Cukierman, Edwards e Tabellini, 1992. Linha de suavização Lowess.

Conquistas, retrocessos e substituições

Os tópicos mencionados nas seções acima nos apresentam as tendências históricas. Eles nos mostram que, embora as eleições tenham se espalhado rapidamente, os direitos políticos permaneceram restritos, por muito tempo, às classes mais altas, e os efeitos

da ampliação desses direitos foram mitigados por eleições indiretas e votações abertas. Essas restrições foram abolidas com o tempo: o sufrágio tornou-se universal – primeiro para os homens e, depois, para as mulheres –, e as eleições hoje são diretas e de voto secreto em quase todos os lugares. Os legislativos tornaram-se frequentemente unicamerais. Ainda assim, a presença do poder presidencial de veto não diminuiu, enquanto as instituições contramajoritárias – bancos centrais independentes e o controle de constitucionalidade – tornaram-se quase onipresentes.

Com todas as ressalvas que podemos fazer sobre a extração de inferências dinâmicas a partir dessas observações, faço aqui uma conjectura a respeito dos mecanismos que movem essa trajetória. Dadas as condições e as barreiras existentes, os detentores do poder fazem concessões à medida que se deparam com graves ameaças exógenas ou quando alguns deles vislumbram a possibilidade de incrementar suas chances competitivas, aliando-se aos que se encontram excluídos. Essas concessões estão vulneráveis a retrocessos temporários, quando os resultados de uma competição ampliada oferecem risco aos interesses existentes. Ademais, sempre que algumas restrições específicas são derrubadas, as elites encontram substitutos para continuar a proteger seus interesses. Esses ciclos se repetem indefinidamente.

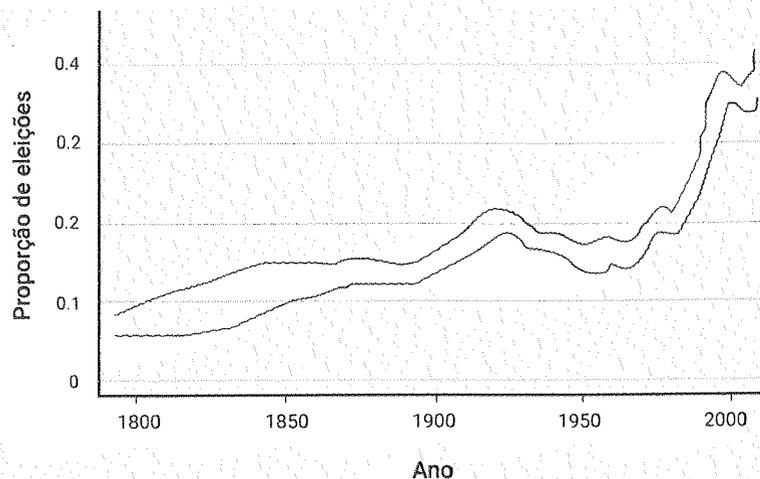
Será que os interesses das classes proprietárias perderam força como resultado das tendências apontadas acima? Em diversos países democráticos a desigualdade retornou aos níveis observados séculos atrás. O progresso social e econômico que se deu após a Segunda Guerra Mundial foi travado, talvez até mesmo revertido. Resultados eleitorais influenciam cada vez menos as políticas econômicas. Talvez o conde Grey tenha sido profético quando anunciou, durante uma sessão parlamentar em 1831 sobre a extensão do sufrágio: “O princípio da minha reforma é evitar a necessidade de uma revolução... Estou reformando para preservar, não para derrubar”. O poder transformador das eleições, em termos de relações sociais e econômicas, parece débil.

Competindo por vantagens partidárias

Conforme o modelo padrão da ciência política, o que ocorre nas eleições é: partidos apresentam plataformas e candidatos, enquanto cidadãos selecionam livremente quais partidos apoiarão. Cidadãos livres e politicamente iguais exercem seu direito de escolher seus governantes. As eleições manifestam a “voz do povo”.

É difícil conciliar essa imagem com o fato de que governantes buscando reeleição raramente são derrotados. A regularidade com que ocupantes de cargos políticos vencem eleições é alarmante. Entre 1788 e 2008, governantes que concorreram à reeleição venceram 2.315 de 2.949 pleitos, o que significa um percentual de 79%, ou 4:1 em chances de vitória. Na maioria dos casos – em 92% daqueles sobre os quais se tem notícia – os resultados eleitorais foram respeitados: houve um vencedor, um derrotado e alguém tomou posse do cargo em disputa. Em diversas eleições, contudo, o vencedor não conseguiu tomar posse, ou teve que derrotar primeiramente alguma tentativa de usurpação. Logo, a alternância de partidos no poder como resultado eleitoral foi ainda mais rara do que a derrota do ocupante do cargo. Ela ocorreu em 544 das 2.583 eleições sobre as quais se dispunha desse tipo de informação, ou seja, em uma a cada 4,75 eleições. Além disso, como podemos observar no gráfico 3.1, a ocorrência de eleições que resultaram em derrotas dos governantes atualmente investidos e transições pacíficas entre partidos é um fenômeno bem recente.

Gráfico 3.1 – Eleições perdidas por governantes em exercício e eleições que resultaram em alternância partidária ao longo do tempo



Linha de suavização Lowess.

Esses não são comportamentos esperados, se considerarmos a maneira como entendemos o funcionamento normal das eleições. As vozes que se escutam em muitas eleições não soam como aquelas que vêm do povo, e sim dos governantes ou daqueles cuja agenda eles promovem e cujos interesses eles defendem. Os ocupantes de cargos realmente desempenham suas funções tão bem que convencem as pessoas a livremente reconduzi-los em quatro a cada cinco eleições? Os votantes são realmente tão avessos ao risco que, em quatro a cada cinco casos, eles preferem, como diz o provérbio mexicano, “um demônio conhecido a um anjo desconhecido”? A ideia de que a vantagem dos ocupantes de cargos provém do livre arbítrio dos eleitores simplesmente não é plausível. Existem muitos outros fatores envolvidos numa eleição. O que acontece no dia em que os votos são depositados é o resultado de um longo processo de persuasão, mas, por vezes, também de manipulação e repressão.

Fraude e intimidação são algumas das coisas que podem ocorrer em dias de votação. E o que se desenrola depois de uma eleição nem sempre é determinado pelos seus resultados: em algumas situações, os governantes investidos não reconhecem sua derrota; em outras, oposições invadem os palácios governamentais.

Para compreendermos as eleições, precisamos entender o que acontece antes, durante e depois delas. Ademais, o que acontece durante uma eleição depende do que pode vir a acontecer depois; o que acontece antes de uma eleição depende do que pode vir a ocorrer durante ela. Imagine um governante atualmente investido, cujo temor consiste em ser defenestrado de seu cargo, caso perca uma eleição iminente. Ele fará tudo o que estiver ao seu alcance para impedir esse acontecimento, seja não promovendo eleições, realizando-as sem a presença de uma oposição, ou mesmo garantindo que essa oposição não tenha chances de vencer. Em contraste, nas eleições em que os partidos competidores priorizam as vidas de seus cidadãos, o ocupante do cargo sabe que uma derrota apenas significa que deverá ceder seu lugar e ocupar, como em uma dança das cadeiras, o papel de liderança da oposição, com uma chance razoável de retornar ao posto de governo – então, é ideal que se abstenha de tais práticas abusivas, aceite a derrota temporária e aguarde pela próxima oportunidade.

Antes de entrarmos em detalhes e discussões abaixo, aqui estão algumas atitudes que os partidos em competição podem tomar de modo a maximizar suas próprias chances de vitória. Eles podem afirmar que “Smith pode votar, mas Gonzales não pode” ou “John pode votar, mas Joan não”. Eles podem sentar-se à mesa e escolher seus eleitores – “Você pode ficar com Smith, contanto que me dê Gonzales” –, precisamente, o que fazem os partidos Democrata e Republicano no estado de Nova Iorque, onde o índice de reeleição é de noventa e nove por cento. E, então, chegamos ao dia da eleição, no qual o número de votantes é maior que o número de pessoas habilitadas a votar, no qual algumas pessoas votam “sempre”

e “cedo”, e outras votam de seus túmulos. Finalmente, quando os resultados são divulgados, um presidente atualmente investido pode dizer a seu oponente, “Pobre diabo, você pode ter vencido a votação, mas eu venci a contagem”, como supostamente fez o ditador da Nicarágua, Anastasio Somoza.

Vivendo em democracias sólidas, enxergamos tais práticas como absurdas, como desvios e anomalias restritas a países subdesenvolvidos ou democracias recentes. Mas não significa que possamos ignorar tais fatos. Repressão, intimidação, manipulação das regras, abuso do aparato estatal e fraude são instrumentos comuns da técnica eleitoral. Ocupantes dos cargos não têm controle total sobre os resultados eleitorais, mas podem agir de forma a minimizar as chances de derrota – e realmente o fazem. O mero fato de que é possível escrever um livro de 747 páginas sobre a história das urnas eleitorais é sinal de que os mínimos detalhes institucionais fazem diferença no resultado de uma eleição. E existem inúmeros detalhes ínfimos que regulam a competição eleitoral.

Os resultados das eleições podem, portanto, soar mais como uma manifestação das vozes governistas do que das vozes populares: uma expressão comum nos países de língua espanhola é “*gobiernos electores*”, ou seja, governos que elegem. Obviamente, a disponibilidade dessas táticas difere em cada contexto político-institucional específico. Quando os processos eleitorais são administrados por um organismo autônomo e realmente independente, quando suas condutas e seus resultados estão sujeitos à validação por tribunais independentes ou quando os ocupantes de cargos políticos temem reações populares a abusos manifestos de poder, a discricionariedade é limitada. Mas, na maior parte dos casos, os governantes investidos encontram formas de influenciar suas chances de vitória. O desempenho progresso importa, bem como as promessas de campanha; mas, se os atuais ocupantes dos cargos vencem com tanta frequência, é porque eles têm acesso a instrumentos que não estão disponíveis a seus oponentes.

O uso desses instrumentos não isenta os governantes investidos da árdua tarefa da campanha eleitoral; ele apenas canaliza seus esforços em, digamos, trocas de favores clientelistas ou pura e simplesmente compra de votos. Em verdade, as oposições também podem lançar mão de diversos artifícios para aumentar suas chances. Mas os governistas estão em vantagem.

Os governantes investidos são capazes de consolidar sua vantagem porque constituem maioria legislativa e dirigem a burocracia estatal. Embora esses governantes sejam inibidos em algumas de suas pretensões por tribunais independentes, o controle sobre a legislação lhes fornece uma oportunidade de adotar dispositivos legais em benefício próprio. Por sua vez, na condição de gestores de uma burocracia ostensivamente apartidária, eles conseguem instrumentalizar os órgãos públicos para fins partidários. O controle sobre o aparato estatal de repressão desempenha uma função particularmente importante no processo de enfraquecimento de toda a oposição, ou de alguns de seus integrantes. Trocas de favores por recursos financeiros são, também, uma forma de se adquirir vantagem indevida. Por fim, quando nada mais funciona, a fraude é o último recurso. Toda vez que esses instrumentos são usados, ou simplesmente estão à disposição, mesmo as eleições mais plurais perdem a sua competitividade. Tais argumentos serão desenvolvidos e ilustrados a seguir.

Votando e elegendo: a oposição

Votar é um ato físico: bradar o nome de alguém, levantar a mão, depositar um pedaço de papel em uma urna, acionar uma alavanca ou tocar numa tela. Mas as consequências políticas desse ato diferem profundamente através dos países e das épocas. Votar não é o mesmo que eleger; na verdade, pode não ter nenhuma relação com o ato de eleger.

O problema crucial na organização de qualquer ordem política é a possibilidade de se permitir a existência de oposição política. De acordo com Hofstadter (1969, p. 9):

Quando eles [os Fundadores] iniciaram seu trabalho, falavam muito – de fato, quase incessantemente – sobre a liberdade, e eles compreendiam que a liberdade requer algum lastro para a oposição. Mas eles estavam longe de saber como a oposição deveria se fazer presente, pois também valorizaram a unidade social e a harmonia, e ainda não haviam chegado à conclusão de que a oposição, manifesta em partidos políticos organizados, daria sustentação à liberdade sem ferir de morte tal harmonia.

Tais opiniões não assumiam por princípio que cargos eletivos não devem ser disputados. Ainda, mesmo quando eram disputados, as eleições lançavam indivíduos que não compartilhavam programas ou bandeiras com candidatos de outros distritos. Em linguagem moderna, todos concorriam como “candidaturas avulsas”. O direito de (alguns) indivíduos concorrerem a ocupantes dos cargos não estava em questão. Os dois problemas eram: se o povo poderia se manifestar e se associar para criticar os governantes investidos fora do período eleitoral e se grupos de pessoas poderiam disputar eleições em conjunto, como partidos.

Embora se entenda por “governo representativo” aquele no qual os governantes devem ser chancelados por eleições, o devido papel do povo no período entre eleições foi e continua sendo ambíguo. Madison afirmou que a diferença entre a América e as repúblicas antigas “reside na total exclusão do povo, em sua capacidade coletiva, de qualquer participação no governo” (*O Federalista*, nº 63). Ao que parece, ele falou literalmente, no sentido de que o povo deveria deixar o governo nas mãos de seus representantes “como forma de defesa contra suas próprias ilusões e equívocos temporários”. O último ato da Assembleia Francesa decretou, em 1791,

que “Nenhuma sociedade, clube ou associação de cidadãos pode ter, de nenhuma forma, uma existência política, tampouco exercer nenhum tipo de supervisão sobre a atuação dos poderes constituídos e das autoridades legais; sob nenhum pretexto podem se apresentar sob uma denominação coletiva, seja para interpor petições ou delegações, participar em cerimônias públicas ou qualquer outro objetivo”. Apesar de não ter chegado tão longe, Joseph Schumpeter (1942, p. 295) alertou aos eleitores que eles “devem entender que, uma vez que elegem um indivíduo, a ação política torna-se assunto dele [indivíduo], e não mais deles [eleitores]. Isso significa que devem se abster de instruí-lo a respeito do que fazer...”. Em 1956, Walter Lipmann insistiu que o dever dos cidadãos “é preencher o gabinete, não dirigir o ocupante do cargo” (p. 73). Como diria Margaret Thatcher, “Você teve a sua chance, você me elegeu; agora eu governo, e você se cala”.

Enquanto o sufrágio foi o centro dos conflitos políticos até aproximadamente o fim da Primeira Guerra Mundial, o direito de se formarem associações entre períodos eleitorais e se disputarem pleitos surgiu como o problema central da política durante o século XX. Apesar de eleições não competitivas terem ocorrido com maior frequência na América Latina durante o século XIX, esporadicamente havia repressão à oposição e, quando havia, essa repressão foi de breve duração. Alguns governantes que ascenderam ao poder pela força realizaram eleições, banindo toda a oposição, mas tais eleições eram tidas como excepcionais e respondiam a anseios e circunstâncias específicas. A ideia de eleições sem oposição como forma permanente de organização da política foi uma inovação tardia. Tais eleições ocorreram primeiramente na Itália, em 1934, e na União Soviética, em 1936. Depois da Segunda Guerra, a invenção leninista dos sistemas de partido único se estendeu aos países sob domínio soviético, bem como a muitos países africanos e asiáticos que haviam acabado de se tornar independentes.

O direito de se opor é uma conquista. Ele é frágil e reversível. Ademais, nem todos os que reivindicam o direito de oposição para si toleram o exercício do direito por parte de outros. Considere a história da Rússia, onde esse direito foi institucionalizado como resultado da revolução de 1905, foi suprimido pelos comunistas em 1918 após sua derrota nas eleições para a Assembleia Constituinte, restaurado quando o regime caiu em 1991 e hoje está erodindo novamente.

A observação de Hofstadter (1969, p. 7) de que “A visão cotidiana dos governos sobre a oposição organizada é de que ela é intrinsecamente subversiva e ilegítima” segue sendo assustadoramente verdadeira. A ideia de que a oposição à política governamental não significa necessariamente traição ou obstrução foi reconhecida pela primeira vez na Grã-Bretanha, em um discurso parlamentar que data de 1828. Mas que tipo de oposição é leal, e que tipo é subversivo? Deve a oposição ser canalizada por meio do enquadramento institucional representativo ou as pessoas devem agir da maneira que quiserem? Ambedkar, o pai da constituição indiana, acreditava que a desobediência civil era apropriada sob o jugo colonial, mas “nada mais do que ‘a Gramática da Anarquia’” sob um regime democrático. Os fundadores das instituições representativas eram altamente hesitantes sobre essas questões, e não estamos em posição muito melhor atualmente. As democracias garantem os direitos de expressão e associação, mas esses direitos têm-se mostrado frágeis. Os limites da oposição legítima são testados diariamente quando, por exemplo, os governos repetem publicamente que “protestos são parte da democracia, mas violência e desrespeito à lei não são”, fala do ex-primeiro-ministro britânico David Cameron a respeito de uma manifestação estudantil.

Todos os governantes em exercício desejam limitar as possibilidades de sua própria deposição. Eles podem tentar suprimir o levante de uma oposição coletiva, podem dificultar a vida dos partidos de oposição entre períodos eleitorais e utilizar sua posição para influenciar os resultados eleitorais, mas não podem fazê-lo acintosamente. Eleições sem alternativas enfraquecem a alegação

de que “o povo governa” em prol da inverificável premissa de que os governantes fazem o melhor que podem em nome do povo, a mesma alegação que emerge quando não há eleição de governantes. Embora os governantes sempre afirmem que ali estão pelo desejo do povo, apenas eleições que implicam a possibilidade de destituição dos titulares podem testar essa afirmação, de modo a conferir-lhe credibilidade. Estabelecer o perfeito equilíbrio entre a repressão à oposição e a manutenção da crença na qual o povo tem poder de escolha é, portanto, uma tarefa complicada.

Instrumentos à disposição dos governantes

Manipulação das regras

Eleições pressupõem, invariavelmente, algumas regras que regulam quem pode votar, se a votação é direta ou indireta, secreta ou aberta, se o voto é obrigatório ou voluntário, como os votos devem ser agregados, e assim por diante. Essas regras afetam os resultados. Mesmo os menores detalhes, como o formato ou a cor das urnas, a localização dos espaços de votação, ou mesmo o dia da semana no qual ocorre a eleição – tudo isso gera efeito nos resultados eleitorais. Logo, eleições são inescapavelmente “manipuladas”, no sentido de que as regras são promulgadas pelas maiorias legislativas agindo em interesse próprio. Mas essas regras são legalmente adotadas, e, de fato, algumas regras devem ser, para que as eleições sejam procedimentos estáveis e definidos.

Por esse motivo, é difícil julgar se uma eleição é “justa” – ainda que este seja um dos critérios utilizados por diversos organismos internacionais para avaliar os processos eleitorais. Obviamente, algumas atitudes dos ocupantes dos cargos são tão flagrantes que evidenciam o autointeresse incutido em algumas regras: distritos eleitorais com o formato geográfico de uma salamandra já até receberam denominação na linguagem cotidiana. Mas seriam as eleições norte-americanas

injustas, pois ocorrem em dias úteis, ao contrário da maioria dos países, nos quais as votações são aos domingos? Eleições precisam de algum dia para acontecer. Por que seria injusto realizá-las em uma terça-feira, ao invés de um domingo? Podemos argumentar que conduzir eleições em dias úteis dificulta o voto dos mais pobres e envia o eleitorado a favor do partido que dispõe de maior apoio entre os eleitores mais ricos. Mas, se as eleições fossem conduzidas num domingo, as pessoas abastadas prefeririam desfrutar de suas casas de campo a ir votar, e, então, os resultados penderiam a favor do outro partido. Estou certo de que algum filósofo normativo seria capaz de solucionar esse dilema, mas o fato é que as regras geram consequências, eleições devem seguir algumas regras, e os ocupantes dos cargos exercem uma influência desproporcional sobre essas regras.

Dependendo do arranjo constitucional em particular, as regras eleitorais consistem em previsões constitucionais, leis ordinárias, decretos ou ordens administrativas. Essas regras são implementadas de acordo com parâmetros constitucionais passíveis de julgamento e de controle pelos tribunais, são gerais, públicas e anunciadas *ex ante*, tratando-se, portanto, de ordenamento legal válido. Se o sistema eleitoral – o regulamento que transforma votos em assentos parlamentares – já mudou onze vezes na França, desde 1875, é porque uma sucessão de maiorias constitucionalmente empoderadas para tal editou novos regulamentos, seguindo os devidos procedimentos. É importante perceber que as constituições, além de outras leis fundamentais, diferem no escopo dos parâmetros eleitorais que são deixados à discricionariedade das maiorias: o sistema eleitoral não está fixado na constituição francesa, como em outros países, mas sujeito a legislação ordinária. Em qualquer situação, a manipulação de regras é um ato público e manifesto. As leis podem parecer “injustas”: talvez seja injusto que um candidato que recebeu menos votos na eleição popular seja declarado vencedor. Mas leis são leis.

Por tratar-se de normas legais, as regras devem parecer universalistas e justas. Se o direito ao voto é estendido aos cidadãos que

vivem no exterior, a justificativa deve ser baseada em termos de direitos, embora a motivação real seja que essas pessoas tendam a votar nos governantes em exercício. Os cartões de identificação eleitoral nos Estados Unidos são retratados como uma medida contra fraudes, mesmo que sejam feitos para dificultar o voto por parte dos mais pobres. Antes das eleições parlamentares russas em 2007, a Duma passou 22 leis regulamentando o processo eleitoral, uma delas proibindo a “campanha negativa”. É claro que a “campanha negativa” não é uma atividade que enobrece o espírito, mas o que os parlamentares de Putin tinham em mente eram simplesmente as críticas ao governo.

É improdutivo enumerar tais regras, pois a lista seria infinita. Ela inclui legislações importantes que regulam quem pode competir e quem pode votar, a distribuição de votantes entre distritos eleitorais, regras sobre o financiamento de campanhas, o acesso à mídia e as fórmulas para a transformação dos votos em cadeiras parlamentares. Mas também incluiria um sem-número de regulamentos que, embora menores, podem trazer consequências de mesma importância.

No fim das contas, governantes em exercício que possuem maioria suficiente e estão desvinculados de controle judicial ou outras formas de supervisão independente devem ser capazes de vencer eleições contando apenas com a manipulação. Se perdem, é porque são tão impopulares que seriam derrotados de qualquer maneira, ou porque erraram no cálculo político.

O uso partidário do aparato estatal

Domingo Santa Maria, presidente do Chile entre 1881 e 1886, inadvertidamente declarou: “Sair distribuindo votos a pessoas sem valor, às paixões irracionais dos partidos, e até mesmo com sufrágio universal, é suicídio político para um governante, e eu não cometerei suicídio diante de uma quimera”. Provavelmente pensava de forma semelhante o primeiro-ministro francês Jean-Baptiste de Vilèlle, que editou uma circular, em 1822, instruindo que “todos

os membros do meu gabinete ministerial devem, para manterem seus empregos, contribuir dentro dos limites de seu direito para a eleição de parlamentares sinceramente aliados ao governo". Tal franqueza é excepcional, mas a prática de instrumentalização do aparato estatal para fins eleitorais tem sido onipresente.

A tensão entre política partidária e administração universalista está embutida na estrutura das instituições estatais. Políticos eleitos podem ter objetivos pessoais, partidários ou universais. Eles podem desejar o progresso de seu país, podem querer perpetuar-se em seus cargos e podem ter suas próprias ambições. Interesses universalistas são partilhados por todo o espectro político, mas os interesses partidários opõem grupos de políticos que pensam de forma semelhante, buscando a vitória e a retenção de cargos públicos. Ambições levam políticos a competir com seus colegas de partido. Essas ambições são promovidas se os políticos servem lealmente a seus partidos e se seus partidos ganham eleições: portanto, os políticos são motivados a priorizar interesses partidários.

Políticos eleitos, contudo, não são aqueles que implementam as políticas públicas. Em todos os Estados, a implementação é delegada a organizações especializadas da burocracia pública. O papel da burocracia pública é implementar as decisões tomadas pelos políticos eleitos. Ela não deve ser autônoma, mas espera-se que seja apartidária. Esse quadro expõe a burocracia a pressões conflitantes. Se uma burocracia implementa decisões dos governantes em exercício, ela funciona como um instrumento de consolidação da vantagem partidária; por outro lado, se uma burocracia é autônoma, ela não é um instrumento do público. Idealmente, uma burocracia deve implementar aquelas decisões políticas que são do interesse geral sem se tornar um instrumento de interesses meramente partidários. Mas esse cenário ótimo não é verossímil.

Alguns anos atrás, quando eu morava em Chicago, os pneus do meu carro ficaram presos ao gelo criado pela nevasca da noite anterior. Liguei para o governo municipal, e nada aconteceu. Após

esperar por alguns dias – o gelo nunca derrete em Chicago –, minha esposa, mais astuta, ligou para o chefe do diretório local do Partido Democrata. Ele chegou à nossa porta em poucos minutos e logo chamou atenção ao fato de que não havíamos votado nas últimas eleições municipais. Nós lhe asseguramos que éramos registrados no Partido Democrata, prometemos que votaríamos nas próximas eleições e, cerca de uma hora depois, o gelo foi retirado por uma equipe de funcionários do município. Guiada pelo interesse partidário, a administração pública estava comprando nossos votos por meio da oferta seletiva de serviços públicos, enquanto os eleitores nos distritos Republicanos da cidade poderiam apenas amaldiçoar o governo municipal, não importando a urgência de suas necessidades.

Essa anedota será imediatamente reconhecida pelas pessoas em muitos países sob os nomes de "nepotismo", "clientelismo" e afins. O oferecimento de recursos públicos na forma de capital, serviços ou empregos em troca de esforços a favor do partido governante, ou simplesmente de votos, é possível porque os burocratas são agentes de políticos e partidos. Os gestores eleitos podem fornecer incentivos à burocracia ostensivamente apartidária por meio do condicionamento de sua estabilidade empregatícia, promoções, salários e até mesmo a realização de favores a familiares e pessoas próximas, tudo isso em troca de lealdade partidária. É verdade que gestores ligados aos partidos encaram um *trade-off* entre a competência de seus agentes e as lealdades partidárias. Visto que as probabilidades de reeleição dependem do desempenho governamental, políticos eleitos desejam que seus agentes sejam competentes; visto que essas probabilidades também dependem do esforço partidário, os gestores desejam que seus agentes sejam fiéis. De qualquer maneira, sejam eles recrutados de forma meritocrática ou puramente partidária, agentes públicos sofrem pressões de seus superiores eleitos para agir em benefício de seus respectivos partidos. Mesmo quando a burocracia é protegida por estatutos, tudo que os servidores públicos podem fazer é publicar os abusos. Mas a denúncia não é uma forma eficaz de supervisão.

Algumas partes da burocracia são mais importantes que outras. O controle sobre o aparato de segurança, especialmente os serviços de inteligência, é crucial. Agentes de inteligência fiéis são ferramentas poderosas para os governantes. Controle sobre os tribunais é um instrumento precioso, como na Malásia, onde um tribunal docilmente condenou o principal rival político do primeiro-ministro pelo crime de “homossexualidade”. A administração tributária também pode ser uma arma valiosa, amplamente utilizada na Rússia de Putin para extorquir e aprisionar potenciais opositores. As agências reguladoras podem tomar parte em ações de fiscalização politicamente direcionadas. Com essas instituições em mãos, os governantes podem acostrar as oposições sob um manto de legalidade. Controle partidário sobre as agências de aprovisionamento que compram bens e contratam serviços da iniciativa privada abrem espaço para a compra de apoio político. Controle sobre as agências que conduzem pesquisas econômicas e publicam índices, como a inflação e a taxa de pobreza, permite que governos escondam os efeitos negativos de uma política pública sobre a população, embora nem sempre de forma crível.

O controle sobre a mídia é também uma arma poderosa. Antes do surgimento do rádio e da televisão, o instrumento mais comum de controle era a publicação de lucrativos anúncios públicos em determinados jornais. A mídia audiovisual pública é, por sua vez, tipicamente regulada por alguma entidade nominalmente independente, cuja missão consiste na salvaguarda da neutralidade partidária. Porém, a independência de tais organismos é geralmente apenas nominal, como fica evidenciado pelo fato de que sua composição normalmente muda junto à troca de governo. Por fim, governos podem se utilizar de seus poderes regulatórios para minar economicamente a mídia privada que se opõe a eles, como fez o governo do Partido Popular na Espanha depois de 1996, ou como fez o governo de Cristina Kirchner na Argentina, em 2011.

Na presença dos tribunais e da opinião pública, tais práticas não podem ser abertas como eram nos tempos de Santa Maria ou de Vilèlle; mas, quando furtivas, são difíceis de detectar. Os agentes eleitorais em Zanzibar habilmente puseram colmeias nos locais de votação onde os eleitores normalmente favoreciam a oposição. Quando a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que os universitários poderiam votar nos locais onde estudavam, funcionários Republicanos em Ann Arbor posicionaram os locais de votação distantes do *campus* e do transporte público.

O uso do aparato estatal para fins partidários é um ofício delicado, pois deve ser exercido com parcimônia. Por exemplo, Collier e Sater (1996, p. 58) reportam que:

A entrega dos votos era um aspecto vital do trabalho do Intendente [...] mesmo assim, alguns intendentess iam longe demais [...] Quando o jovem Intendente de Colchagua, Domingo Santa Maria [citado anteriormente já na condição de presidente], interpretou as ordens presidenciais de vencer as eleições ‘a todo custo’ de forma muito contundente, isso foi tomado por seus inimigos como o pretexto para a sua destituição.

Na Espanha de 1872, os números de votos da oposição foram inflacionados pelo governo, para “ilustrar a liberdade eleitoral” [*para que realizaran la luminosa libertad electoral*]. Quando os agentes eleitorais da Coreia do Sul reportaram, em 1960, que a votação do sucessor escolhido a dedo pelo presidente Sigman Rhee era de 100%, foram instruídos a reduzir o número para setenta e cinco por cento.

Repressão

O uso ou a ameaça da força física para reprimir oposições tem sido amplamente utilizado pelo mundo, mas o seu escopo varia bastante. Em alguns casos, a repressão é usada para sufocar a organização coletiva de qualquer tipo de oposição, em outros,

para dispersar uma oposição já organizada, em uns para impedir a participação eleitoral de determinadas forças políticas, e em alguns apenas para eliminar ideias ou pessoas específicas da esfera pública.

A repressão destinada a suprimir a emergência de qualquer forma de oposição coletiva é uma operação permanente, que não se limita às eleições. Quando funciona bem, basta a intimidação, de maneira que o uso da força não se intensifica durante o período eleitoral. Sistemas consolidados de partido único tendem a ser pacíficos, mesmo quando são vulneráveis a esporádicas irrupções de protestos em massa. Eleições nas quais 99% dos votantes habilitados compareciam às urnas e o partido governante recebia 99% dos votos eram comuns nos sistemas comunistas.

Uma vez que algum tipo de oposição se torna pública, porém, a repressão requer força bruta: os líderes oposicionistas são mortos, presos ou exilados. Estudos recentes da ciência política focalizam quase que exclusivamente situações nas quais os governos interagem com grupos de oposição já consolidados ou reagem a protestos. Tais situações, entretanto, somente ocorrem se a repressão falhou em um primeiro momento, de maneira que esses acontecimentos simbolizam as falhas dos regimes repressivos. Na história da América Latina, eleições nas quais os governantes em exercício abusaram de seu poder frequentemente detonaram rebeliões armadas sob o nome de “revoluções”. Nos últimos anos, protestos eleitorais têm assumido a forma de “revoluções coloridas”: protestos populares pacíficos contra os resultados de eleições tidas como injustas. A habilidade das polícias geralmente é insuficiente para lidar com tais quadros: quando a oposição se constitui em movimento de massa, as forças armadas são costumeiramente chamadas a intervir.

Reprimir toda a oposição não é sempre necessário para manter-se no exercício no poder. Muitos governantes em exercício são mais seletivos, impedindo apenas a participação de algumas ideologias, partidos ou pessoas e selecionando quais forças políticas podem se organizar e competir. Na Costa do Marfim, no Quênia e na Zâmbia,

requisitos de nacionalidade foram introduzidos *ad hoc* para impedir as candidaturas dos nomes mais populares da oposição. Em muitas situações, os membros de governos anteriores foram banidos da vida política. No Irã, todos os candidatos devem ser aprovados por uma autoridade religiosa. Oposições “de fachada” conferem alguma credibilidade às vitórias dos governantes, de maneira que são toleradas e muitas vezes encorajadas. Os militares brasileiros criaram um partido de oposição oficial – apenas para descobrir que o partido de oposição ganharia eleições e exerceria, de fato, uma oposição. Enquanto dificultava a vida de outros opositores, Putin encorajou a entrada de comunistas na *Duma*, que, por sua vez, fizeram ruído suficiente para gerar a aparência de uma oposição sem, contudo, ameaçar o poder do presidente. Mesmo regimes considerados democráticos ocasionalmente banem forças políticas consideradas antidemocráticas.

Tais usos da repressão são manifestos e geralmente brutais. Algumas formas são mais sutis. Durante o mandato do prefeito Richard Daley, o conselho municipal de Chicago adotou um código de obras deliberadamente impossível de seguir, dando aos Democratas uma ferramenta para seletivamente reprimir seus oponentes. O presidente francês Nicolas Sarkozy recebia um informe diário, elaborado pelo chefe de polícia, sobre a vida particular de seus rivais, com detalhes como o preço de um vestido comprado no dia anterior pela líder socialista Ségolène Royal. O presidente Richard Nixon usou o serviço de receita federal, assim como a agência anti-narcóticos, para acossar críticos da Guerra do Vietnã. Suspeito que tal tipo de pequena repressão seja endêmico, mas também velado, de maneira que é difícil coletar evidências.

Financiamento eleitoral

Política custa dinheiro: isso é irrefutável. Partidos necessitam de recursos para sobreviverem, para organizarem campanhas eleitorais, para realizarem pesquisas de opinião, para levarem

seus apoiadores às urnas e para convencerem os indecisos a votar em seus candidatos. Eles precisam cobrir os custos de salas de reunião, transporte, impressão de materiais e acesso à televisão. Então, é natural que os partidos tentem angariar recursos quando e onde podem.

Eles só podem adquirir recursos onde há disponibilidade. Alguns desses recursos estão nos cofres públicos, mas muitos estão no setor privado. O influxo de dinheiro para a política não deve ser reduzido à “corrupção”. De fato, proliferam os escândalos de corrupção: malas repletas de dinheiro são encontradas no gabinete de primeiros-ministros, descobrem-se contas de partidos políticos na Suíça, governos locais operam sistemas regulares de propina com seus concessionários e prestadores de serviço – a lista continua. Ademais, tais escândalos não são exclusividade de países menos desenvolvidos ou democracias mais recentes: nossos exemplos foram retirados da Alemanha, Espanha, França, Itália e Bélgica. Mas reduzir a função política do dinheiro à mera “corrupção” é enganoso. A influência do dinheiro conceitualizada como “corrupção”, é anormal, foge da regularidade. Ouvimos que quando interesses privados subornam legisladores ou burocratas, a política é corrupta. E nada mais precisa ser dito quando interesses privados fazem contribuições políticas legais. Para existir e participar em eleições, os partidos políticos precisam de recursos; visto que os resultados eleitorais importam para os interesses privados, é compreensível que busquem firmar amizades com partidos e influenciar os resultados das eleições: a lógica da competição política é inevitável. É de importância secundária o fato de que os mesmos atos possam ser legais em alguns países e ilegais em outros – a política de financiamento eleitoral nos Estados Unidos tipificaria corrupção na maior parte das democracias. Ao fim e ao cabo, a infiltração do capital na política é uma característica estrutural das eleições.

Informações disponíveis sobre o financiamento político são escassas. Em certa medida, essa falta de dados se deve à própria natureza do fenômeno: legalmente ou não, o capital se infiltra na política de formas que são intencionalmente opacas. A conclusão geral de uma pesquisa realizada em 22 países pelo Instituto Democrático Nacional para Assuntos Internacionais é que “pouco se sabe a respeito dos detalhes do dinheiro nos partidos políticos e nas campanhas. Os padrões de financiamento dos partidos políticos são extremamente opacos [...]”. O principal corolário que emerge dos estudos sobre financiamento de campanha é que aqueles que recebem e gastam mais recursos vencem. Esse comportamento foi observado pelo menos nos Estados Unidos, Brasil, Chile, França, Japão, Coreia do Sul e Uruguai. E os governantes em exercício recebem mais recursos que seus oponentes.

Não devemos, porém, inferir que os governantes em exercício vencem as eleições porque gastam mais recursos. A questão é se o dinheiro compra o voto ou o voto gera dinheiro. Ademais, se o dinheiro compra o voto, como consegue fazê-lo? Será por que a propaganda política muda as preferências do eleitor, por que alguns eleitores são “impressionáveis”, ou por que as contribuições de campanha financiam as atividades dos partidos para que tragam seus eleitores às urnas – desde esforços para o registro de eleitores até gastos de transporte e logística –, afetando, portanto, a taxa de comparecimento? Quais votos o dinheiro compra: os votos dos indecisos ou daqueles que potencialmente não votariam? Até o momento, não há consenso a respeito da eficácia dos gastos de campanha na partilha dos votos.

Para podermos apreciar a complexidade desses mecanismos causais, vejamos o estudo de Grossman e Helpman (2001), que distingue o papel do dinheiro na compra das plataformas e dos votos de ambos os partidos no contexto norte-americano. Na pesquisa dos autores, os partidos buscam maximizar as chances de ganharem a maioria das cadeiras parlamentares, enquanto os grupos de interesse buscam maximizar o bem-estar de seus compo-

centes. Eleitores separam-se em duas categorias: o eleitor estrategista considera seus interesses, enquanto o eleitor impressionável é influenciado pela campanha política. Os grupos de interesse fazem contribuições às campanhas, os políticos delineiam sua plataforma de governo, e os eleitores votam, não necessariamente nessa ordem, pois as contribuições podem exercer um papel dual nesse processo. As doações podem ser utilizadas no início das campanhas, para induzir os partidos a anunciar plataformas que contemplem os interesses dos grupos de pressão, ou podem ser usadas após o anúncio das plataformas, para direcionar o eleitorado rumo ao partido cujas propostas se aproximem dos interesses lobistas. Suas conclusões foram:

1. De modo a influenciar suas plataformas, os interesses privados contribuem para ambos os partidos, direcionando mais recursos ao partido que é tido originalmente como o favorito para vencer.
2. Se as plataformas resultantes são as mesmas, os interesses privados se posicionam de maneira indiferente e não contribuem mais.
3. Se as plataformas resultantes diferem, os interesses direcionam recursos extras para virar a eleição em favor do partido que mais se aproxime deles.

“Geralmente”, concluem os autores (Grossman e Helpman, 2001, p. 339), “as contribuições enviesam as políticas resultantes, afastando-as do interesse público por meio da influência nas posições tomadas pelos partidos e talvez pela alteração das chances eleitorais”.

No final, contudo, as complexidades analíticas não alteram o principal: se os interesses privados desejam eleger seus representantes preferidos ou cobrar favores do novo governo, mesmo que não sejam do seu agrado, os recursos privados correm até os cofres dos políticos e seus partidos. Mesmo que o impacto dos gastos de

campanha nos votantes seja menor para os governantes em exercício, os quais já desfrutam de um alto nível de apoio, do que para seus opositores, os governantes em exercício recebem mais recursos porque tem mais chances de ganhar, ou já estão envolvidos em transações com grupos de interesse que desejam mantê-los no cargo. A regulação do financiamento de campanha faz diferença: a remoção de limites estaduais para os gastos de campanha nos Estados Unidos levou a um aumento no número de votos nos Republicanos e na eleição de candidatos mais conservadores (Harvey, 2016). Existem importantes diferenças entre os países no que diz respeito à permissão de contribuições privadas, bem como sobre os requisitos de transparência, cujos efeitos parecem decisivos (Prat, 1999). Mas o dinheiro praticamente nunca está ausente de uma eleição, justamente porque existem tantas formas obscuras de infiltrar-se na política – a simples ameaça de financiar uma candidatura de oposição pode ser suficiente para influenciar o governante em exercício, mesmo quando nenhum dinheiro é gasto de fato.

Fraude

A fraude é uma falha. É o último recurso, utilizado quando nada mais surtiu efeito. Fraude não é o mesmo que manipulação. A manipulação consiste na colocação de regras que afetam as possibilidades de reeleição de um governante em exercício; a fraude é uma violação do regramento existente, por mais injusto e enviesado que seja. Invadir os escritórios da oposição para roubar segredos, como no caso de Watergate, é fraude porque viola a lei que proíbe a invasão de propriedade alheia. A compra de votos constitui fraude quando é proibida por um regulamento específico. O mesmo se diz a respeito de contabilizar votos de pessoas cujos espíritos já foram para o outro mundo. A tecnologia da fraude é bastante variada, mas, em quase todas as suas formas, a atividade fraudulenta é clan-

destina. Governantes podem editar regras injustas, mas não querem ser pegos violando-as.

É verídico que a linha que separa fraude de manipulação é tênue. Comprar votos individualmente em troca de dinheiro é uma fraude, mas incentivar a economia às vésperas de uma eleição não é, necessariamente. Nas eleições presidenciais do México, em 2006, o candidato derrotado bradou que houvera fraude. A maioria de suas acusações não tinha fundamento, mas isso mostra como o limite pode ser: segundo a Constituição mexicana, o presidente em exercício é proibido de fazer campanha para seu sucessor, e o presidente Fox repetidamente violou essa previsão.

A fraude não é uma operação simples, já que deve ser premeditada. Como enfatizou Posada-Carbó (2000, p. 634),

A fraude eleitoral envolveu um processo longo, aberto a maquinações mais ou menos sutis, que começou na formação do registro eleitoral e seguiu uma série de passos identificáveis, incluindo ‘truques’ para registrar o maior número de votantes, para influenciar a composição das juntas eleitorais e a seleção de jurados nos locais de votação, para mobilizar o maior contingente possível de eleitores nos dias de votação, para invalidar certas mesas eleitorais quando era conveniente e, claro, para inflacionar os números das urnas.

Uma vez que o discurso autointeressado – aquele que é previsível, dados os interesses particulares – não tem credibilidade, devemos tomar as reclamações de fraude feitas por candidatos derrotados com algum ceticismo. Em consequência, nossa atenção se volta apenas para os casos mais flagrantes, e aparentemente existem muitos. O subtítulo de uma obra que conta a história das fraudes eleitorais nos Estados Unidos é “uma tradição americana”. Na Costa Rica, os partidos lançaram mão de 47 tipos diferentes de fraude, incluindo a exclusão indevida de eleitores, a compra de votos, mudanças nos locais de votação e adulterações nas urnas.

Na França do início do século XX, eleitores recebiam metade de uma nota antes da eleição, e a outra metade, se o referido candidato vencesse; em Chicago, eles recebiam um pé de sapato antes da eleição, e o outro depois: aí está a origem da expressão “quando o outro sapato cair”.

Mas as fraudes não são apenas o resquício de um passado distante. Em Palermo, na década de 1970, a Democracia Cristã italiana distribuiu vagas de emprego no setor público, macarrão de graça e sapatos em troca de apoio eleitoral. Em Taiwan, em 1993, o Kuomintang comprou 14.090 votos por 300 dólares taiwaneses cada. Nas Filipinas, em 2001, 10,1% dos eleitores reportaram o oferecimento de presentes em troca de votos; na Argentina, no mesmo ano, 12% dos eleitores receberam ofertas de “incentivos financeiros”; e, no México, em 2000, esse número atingiu mais de vinte e seis por cento. Em 2004, na região leste do estado de Kentucky, um candidato à magistratura do distrito foi acusado pelos promotores de distribuir cheques de 50 dólares a cada eleitor. Ainda assim, a fraude é rara na maioria dos países, incluindo os Estados Unidos, e ainda menos decisiva.

A maneira como as eleições são administradas é importante. Considere quatro arranjos comuns:

1. O Executivo administra as eleições, e o Legislativo ratifica os resultados.
2. O Executivo administra, e um órgão judicial, talvez especializado, ratifica os resultados.
3. Um corpo independente administra, e um órgão judicial ratifica os resultados.
4. Um corpo independente administra as eleições e ratifica os resultados.

Quando as instituições representativas foram estabelecidas, o primeiro arranjo foi instituído em todos os lugares. A adminis-

tração de eleições por um organismo totalmente independente em relação ao Executivo foi introduzida no Canadá em 1920, seguida pelo Chile, em 1925, e pelo Uruguai, em 1932. Por volta de 2006, o primeiro arranjo ainda prevalecia em 26% dos países analisados; em 15%, as eleições eram administradas pelo Executivo e certificadas por um órgão judicial independente – segundo arranjo; e organismos de gerenciamento eleitoral nominalmente independente estavam presentes em 55% dos países; enquanto 4% deles não realizavam eleições. Obviamente, conforme demonstrado pelas pesquisas sobre bancos centrais independentes, a independência nominal não implica a independência de fato, e, como pudemos ver nas eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2000, mesmo os órgãos judiciais têm suas preferências partidárias. Porém, não resta dúvida de que o primeiro arranjo dá uma margem incomparável ao governante em exercício: apoiadores eleitos de forma fraudulenta não têm nenhum incentivo para questionar os resultados eleitorais. Por sua vez, o independente Instituto Federal Eleitoral Mexicano, criado como reação à fraude no pleito de 1988, foi instrumental na vitória do candidato de oposição em 2000. Observadores independentes também ajudam a reduzir as fraudes se estiverem investidos dos recursos adequados para detectar irregularidades e forem capazes de produzir declarações consistentes sobre o teor das fraudes.

Eleições competitivas e não competitivas

As eleições são competitivas quando eleitores são capazes de determinar os vencedores e, o mais importante, quando podem destituir os governantes em exercício se assim o desejarem. Eleições competitivas não são “justas”: eleições devem ser conduzidas por alguns regulamentos e todas as regras alteram as chances de um candidato ou outro. Elas nunca são totalmente “limpas”: não há nenhuma forma de impedir que os partidos em competição se utilizem de algum artifício para incrementar suas próprias chances.

Uma estimativa dá conta de que um índice entre 19% e 36% das eleições presidenciais realizadas no mundo entre os anos de 1975 e 2000 foram “falhas”, “corruptas” ou “fraudulentas”. Governantes possuem uma vantagem, pois podem manipular as regras, instrumentalizar o aparato estatal, explorar oportunidades financeiras e, se nada mais der certo, adulterar os resultados. Logo, se pensamos que as eleições são competitivas quando as chances de vitória e derrota dos governantes em exercício são as mesmas, devemos estar preparados para descobrir que tais eleições são raras. Ainda, mesmo que as chances sejam desiguais, contanto que os resultados permaneçam incertos, e os partidos possam influenciar apenas suas chances, havendo, contudo, a possibilidade de um resultado inesperado, as eleições são competitivas.

Conclusão: O que é inerente a uma eleição?

Os exemplos citados foram da Argentina ao Zimbábue e cobriram um período de mais de duzentos anos, pois as eleições não são todas iguais. Diversos aspectos relativos às eleições – as qualificações de elegibilidade e para o direito ao voto, o sigilo das urnas, as instituições que medeiam a relação entre votos e cadeiras legislativas – evoluíram ao longo do tempo, no sentido de ampliar a participação política e torná-la mais livre. Eleições que ocorrem sem nenhum tipo de oposição são basicamente um fenômeno do passado. E, mesmo assim, talvez – pelo menos é o que muitos observadores acreditam – muitas lideranças políticas tenham aprendido a controlar os resultados eleitorais enquanto preservam a aparência de competitividade: é o “novo” autoritarismo, ou autoritarismo “competitivo” ou “brando”. Portanto, o aspecto das eleições segue variando largamente de um país a outro.

A pergunta que devemos fazer é se existe, com todas essas variações, algo que seja inerente a uma eleição, traços que são compartilhados por todas as eleições. Nós já sabemos que nem todos os eventos denominados de “eleições” servem, de fato, para escolher governantes. Mas será que as eleições nas quais os governantes em exercício certamente vencerão tem algo em comum com as eleições competitivas? Será que a proteção à propriedade contra o governo da maioria é inevitável? Podem as eleições sere livradas das manobras de partidos em competição, tentando influenciar o resultado independente da vontade popular? As respostas a essas perguntas

são inevitavelmente arbitrárias em alguma medida, porque, mesmo que todas as eleições partilhassem alguns traços, esses teriam graduações, de maneira que as respostas estão nos olhos de quem vê. Entretanto, aqui estão os postulantes a características universais.

Todas as eleições, incluindo aquelas nas quais ninguém é eleito, deixam os governantes apreensivos. Considere o caso extremo: eleições sem oposição. Muitos ditadores, notadamente os comunistas, declaravam orgulhosos que haviam recebido 99,1% do voto popular. Ninguém acredita que tais eleições indicam qualquer coisa sobre as verdadeiras preferências dos cidadãos: nem os que votaram, nem aqueles nos quais teriam votado, nem os observadores externos. O propósito de tais eleições é distinto, diga-se, intimidar toda e qualquer oposição em potencial. Fazer com que milhões de pessoas compareçam em dias e locais determinados e manifestem sua complacência com o regime não é uma tarefa simples de se completar. Tais eleições demonstram que as ditaduras são capazes de realizar truques e de intimidar 99% da população, de modo que qualquer oposição é inútil. Outros regimes autoritários preocupam-se em transmitir a imagem de democracias, então, permitem alguma oposição, suprimem seus votos e afirmam que respeitam o livre arbítrio do povo. Ainda assim, preocupam-se com os números de comparecimento eleitoral. Enquanto os regimes comunistas buscavam o “número mágico” de 99%, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) no México, partido governista, não queria que a taxa de comparecimento fosse inferior a sessenta e cinco por cento. Visto que os valores desejados se tornaram conhecidos – baseados nos resultados de eleições anteriores –, a incapacidade de atingir tais índices, qualquer declínio nos números, indicava o enfraquecimento do controle político e abria as portas para atividades oposicionistas. Na verdade, a queda do comunismo na Polônia fora prevista pelo resultado das eleições locais em 1984, quando a taxa de comparecimento não atingiu a meta de 75%: todos sabiam que o regime não tinha mais condições de controlar a situação. Mesmo

os governantes que realizam eleições sem a presença da oposição devem se preocupar com os seus resultados. Eleições deixam os governantes apreensivos mesmo quando seu mandato não está diretamente em jogo, pois a incapacidade de atingir determinadas metas os deixa vulneráveis à remoção por outros mecanismos, seja por uma intervenção militar ou pela mobilização popular. Depender apenas da repressão torna os governantes reféns do aparelho coercitivo, o que, por sua vez, deveria causar mais inquietação do que as eleições. Portanto, a apreensão dos governantes não é fruto exclusivo das eleições competitivas. Na verdade, alguma evidência sustenta que regimes autoritários promovem ciclos eleitorais de incentivo econômico, ou seja, incentivam o consumo antes das eleições. Mesmo quando governantes promovem eleições fajutas, eles devem prestar o mínimo de atenção às necessidades de seus eleitores.

Não é razoável esperar que os partidos em competição se abstenham de fazer tudo aquilo que puderem para incrementar sua vantagem eleitoral. Mesmo quando seus atos são duramente regulados e ostensivamente monitorados, sempre existem formas de influenciar resultados eleitorais. Por um lado, a maioria atual dispõe de meios legais para alterar algumas regras a seu favor: pense nas leis sobre registro de eleitores ou na partilha das cadeiras legislativas. Tribunais ou algum outro organismo independente podem invalidar alguns desses esforços, mas nem sempre têm motivação ou mesmo o desejo de fazê-lo. Por exemplo: há muitas formas de se delinear os distritos, cada uma trazendo suas próprias consequências eleitorais, que não são abertamente discriminatórias. Deveríamos contabilizar o valor do trabalho de voluntários nos gastos de uma campanha? Os tribunais franceses decidiram em uma instância que sim, e invalidaram uma eleição municipal por extrapolar os limites de gasto, enquanto outras cortes podem decidir em contrário. Deveria ser permitido o voto pelo correio, ou por antecipação? Os cidadãos residentes de um país estrangeiro devem ter direito de voto? Todas essas decisões

enviesam os resultados esperados em favor de alguém, mas pode não haver motivação constitucional para invalidá-las. E o uso seletivo do código de obras pelo prefeito Richard Daley em Chicago? Afinal de contas, a burocracia municipal não consegue fiscalizar simultaneamente a todos. E que tal o relatório policial entregue ao presidente Sarkozy? Nenhuma dessas práticas foi considerada ilegal. Sempre existem formas, e se tais práticas incrementam as chances de vitória, os políticos em busca de cargos públicos as usarão.

Também não é razoável esperar que governos eleitos, não importa qual a maioria que os elegeu, não dedique atenção especial àqueles que controlam os recursos produtivos. Capitalismo é um sistema no qual a propriedade da maioria dos meios de produção é privada, o que significa que a tomada de decisões fundamentais que afetam a todos, aquelas que dizem respeito ao investimento e à geração de empregos, é feita por atores privados que buscam maximizar primeiramente o lucro. Dado que todos dependemos de tais decisões, todos os governos necessitam prever os efeitos de suas políticas nas decisões das empresas. Essa parte é, portanto, estrutural: um efeito da estrutura de propriedade típica de uma sociedade capitalista. A propriedade privada dos meios de produção limita o escopo de resultados possíveis do processo democrático. Governos, a despeito de quem ocupa seus cargos mais altos, de quem o elegeu e de quais as suas intenções, encontram-se constrictos em qualquer sociedade capitalista pelo simples fato de que as principais decisões econômicas, aquelas que afetam o investimento e o emprego, são prerrogativas privadas. Ademais, mesmo dentro desses limites institucionais, pessoas com mais recursos econômicos à disposição podem utilizá-los de modo a influenciar os resultados eleitorais e a agenda política dos governos eleitos.

Todas essas características possuem gradações. Mas suponhamos que os direitos políticos sejam universais e que a capacidade de controle dos resultados eleitorais pelos governantes em exercício seja limitada, de modo que as eleições sejam realmente competitivas. O que podemos esperar dessas eleições?

Parte II

O que as eleições conseguem atingir e o que não conseguem

Introdução à parte II

O que deveríamos esperar de eleições competitivas?

Eleições não são belas. Políticos tentam nos inspirar, prometendo que seus ideais elevados nos conduzirão a um grande futuro, enquanto se utilizam de todos os truques e estratégias para vencer. Eles posam, negociam e dissimulam. Fazem promessas sabidamente inalcançáveis, gastam a maior parte de suas energias difamando uns aos outros, mexem nas regras quando podem e as evitam quando não podem e tentam silenciar as vozes das pessoas que a eles possam se opor. Não é de se estranhar que algumas pessoas simplesmente se desinteressem ou então sonhem com alguma forma de eliminar os traços indesejados, mas preservando o mecanismo eleitoral de seleção em si.

Nem todas as objeções existentes a respeito das eleições são razoáveis: algumas delas são baseadas em uma falta de compreensão sobre o mecanismo eleitoral de decisão coletiva. Ao contrário da persistente crítica de que as eleições não oferecem alternativas reais, mesmo nas situações em que vamos às urnas para escolher entre “seis e meia dúzia”, “Pepsi ou Coca-Cola” ou “Gin e Tônica ou Tônica e Gin” – como vários analistas descrevem –, não significa que não tenhamos feito uma escolha, como sociedade. Considere uma situação extrema, na qual diferentes partidos apresentem rigorosamente as mesmas propostas. Eles as oferecem, pois acreditam que essas propostas representam os desejos da maioria de nós.

Realmente, políticos tentam persuadir e seduzir, mas eles estão sempre atentos às pesquisas e aos grupos focais, eles acompanham a direção dos ventos da opinião pública e, então, tentam antever aquilo que desejamos. Os partidos prometem aquilo que acreditam incrementar suas chances de vitória. Se a maioria deseja algo diferente, os partidos em competição propõem algo diferente. Logo, o eleitorado faz uma escolha, como coletividade, mesmo quando nenhum de nós tem alternativa no momento de votar.

Votar não é uma ação que gera um sentimento de empoderamento no indivíduo, mas não é razoável criticar o voto por esse motivo. Em um eleitorado amplo, ninguém pode afirmar que “Eu votei em A, então A venceu”. Na verdade, nós depositamos nossos votos e, então, corremos para casa e ligamos a TV para descobrir, frequentemente a altas horas da noite, quem venceu. Do ponto de vista do indivíduo, os resultados de uma eleição são como um jogo de cara ou coroa: não há relação de causalidade entre a ação e o seu desfecho. O valor das eleições não reside na influência real de cada votante no resultado, mas na escolha coletiva que é feita a partir da soma das vontades individuais. Mesmo que os indivíduos vejam seus próprios votos como ineficazes, eles devem valorizar o voto como um procedimento de tomada de decisão coletiva, e há fortes evidências de que muitas pessoas de fato o valorizam: alguns sacrificaram suas vidas em nome do ideal de eleições livres. Para valorizarmos as eleições, basta que “tanto os governantes quanto os governados legitimem procedimentos de ‘revelação da vontade’ e os enxerguem como passagens de instruções, as quais deverão obviamente ser observadas e executadas pelas agências governamentais” (Bird, 2000, p. 567).

Valorizamos as eleições, pois elas são a melhor alternativa ao que realmente gostaríamos: liberdade total para fazermos aquilo que quisermos. Temos de viver juntos e, para isso, precisamos ser governados. Ninguém gosta de ser ordenado a fazer o que não quer ou de ser proibido de fazer o que deseja, mas

necessitamos de governo. E já que não podemos todos governar em simultâneo, no máximo podemos escolher por quem e como seremos governados, reservando-nos o direito de nos livrarmos dos governos que nos desagradam. É isso que as eleições nos permitem fazer.

Existem bons motivos para concluirmos que, se governantes são escolhidos por meio da disputa eleitoral, suas decisões serão racionais? Que o governo será representativo? Que a economia terá um bom desempenho e a renda será distribuída de forma igualitária? Que as pessoas desfrutarão da liberdade e viverão em paz? Essas são as questões analisadas a seguir. Note que as consequências sobre as quais discuto não são as únicas que geram um interesse considerável: por exemplo, não adentro questões complexas a respeito da justiça. Deixo a lista aberta, como um convite ao leitor.

É possível que as respostas para tais perguntas estejam condicionadas a alguns traços institucionais discutidos anteriormente, como presidencialismo, parlamentarismo ou sistemas eleitorais. Embora eu considere, ao longo da obra, que todas as condições definidas por Dahl (1971) para caracterizar eleições competitivas se mantenham, meu propósito é examinar as consequências relacionadas ao mero fato de que governos são livremente eleitos, sejam quais forem os métodos eleitorais, traços institucionais, tradições culturais ou condições sociais.

O método que adoto na análise dessas questões é eclético e pragmático. Sempre que a estrutura de um problema for suficientemente clara, eu me apoio em argumentos dedutivos. Sempre que houver alguma evidência empírica sistemática, revisito para corroborar os “fatos”. Mas não me furto de confiar nas autoridades, de procurar por indícios em situações históricas particulares ou de simplesmente reforçar visões anteriores.

Racionalidade

Podemos esperar que, se governos são eleitos, suas decisões serão, em alguma medida, racionais?

A resposta depende daquilo que entendemos por “racional”. Desde o século XVIII, nossa linguagem política está repleta de conceitos que pressupõem um estado de coisas ideal para toda a sociedade, com a presença de expressões como “vontade geral”, “bem comum”, “interesse público” ou “razão de Estado”. Segurança nacional, prevenção contra infecções contagiosas, ar puro e inflação baixa são alguns dos exemplos de expressões que remetem a tal estado de coisas. Uma decisão governamental é racional, então, se representa a melhor maneira de se alcançar esse estado de coisas. Entretanto, é muito mais complicado definir o sentido da “racionalidade” quando ela se refere a assuntos sobre os quais uma sociedade é dividida. O que pode ser bom para alguns é ruim para outros, de maneira que nada é racional para todos.

Será suficiente que a maioria de votantes pense que algo é racional para todos? Ou podemos identificar o bem comum independentemente daquilo que pensa qualquer maioria? Se a escolha da maioria não define o que é interesse público, então, quem ou o que define? Podemos pensar que a prevenção de infecções contagiosas é parte de nosso interesse comum, mas e se a maioria votar em um partido que se opõe à vacinação compulsória? Podemos acreditar que respirar ar puro é bom para todos nós, mas e se a maioria votar contra o controle da poluição? O que é racio-

nal, então? Claramente, temos duas escolhas: ou adotamos uma ideia de racionalidade – e o mesmo vale para a justiça que independe da vontade da maioria, ou temos de aceitar que a vontade da maioria –, seja ela qual for, é racional. Nenhuma das soluções torna as coisas mais fáceis. Conforme observou Lagerspetz (2010, p. 30), “existe algo de extremamente perturbador na ideia de que um procedimento puramente mecânico e desprovido de conteúdo poderia determinar o que devemos fazer”. Regras puramente procedimentais não necessariamente geram resultados virtuosos ou positivos. Mas a afirmação de que alguém sabe o que é melhor, a despeito do que qualquer número de pessoas pode pensar, é uma reivindicação autoritária.

Temos razões para votar de uma determinada forma, e essas razões estão baseadas em nossas visões sobre os candidatos e seus objetivos ou sobre os efeitos das políticas que eles propõem. Contudo, eleições são mecanismos que agregam somente escolhas discretas – votamos em um partido ou candidato, e não em outros –, e não as razões por trás delas. O debate público, a “deliberação”, pode levar a decisões razoáveis: pode realçar as razões para se decidir e elucidar as razões pelas quais tal decisão não deve ser tomada. Mais ainda: tais razões podem guiar a implementação da decisão, as ações do governo. Mas o aval para a realização desses atos, incluindo a coerção, vem do voto, da contagem de cabeças, e não da discussão.

As motivações pelas quais votamos de uma determinada forma ou de outra são formuladas durante um longo processo de persuasão e de deliberação, no qual o voto é apenas o último ato. Logo, é natural ponderarmos se a deliberação antes do voto realmente faz diferença. Em perspectiva ampla, se o processo deliberativo satisfaz determinados critérios – tratamento igualitário a todos, respeito às preferências de outras pessoas, receptividade a diferentes argumentos –, ele produz motivações razoáveis. Porém, esses critérios são demasiadamente rígidos para descrever os debates políticos reais. Em uma democracia, persuadimos outras pessoas, pois sabemos que

elas votarão em decisões que vincularão todos; daí decorre que a comunicação política é inevitavelmente estratégica, motivada pelo desejo de que nossos argumentos prevaleçam. Hillary Clinton não deveria demonstrar surpresa quando afirmou que: “Eu não percebi o quão sofisticados eles [os oponentes] seriam na transmissão de mensagens politicamente eficazes, mas substancialmente erradas”.¹ Quando as pessoas desconhecem alguns fatos relevantes e quando não entendem com clareza os efeitos das políticas propostas, elas podem ser convencidas por argumentos “substancialmente errados”. Mais ainda: elas podem ouvir argumentos e, mesmo assim, votar em favor daquilo que veem como seus próprios interesses. As análises sociológicas e psicológicas dos processos pelos quais as pessoas chegam à tomada de decisão eleitoral estão longe de atingir conclusões satisfatórias; mas sejam as motivações por trás dessas decisões razoáveis ou não, o princípio fundamental do liberalismo baseia-se na concepção de que todos devem ser tratados como os melhores juízes de seus próprios interesses. É por isso que eleições são decididas pelos votos, e não pelas razões de cada um.

Interesses comuns

A afirmação de que os governantes podem agir em nome do interesse de todos envolve a crença na existência de algo que é partilhado por todos e que deve ser promovido e defendido: *res publica*, “bem comum”, “interesse geral ou público”, “bem-estar social”. Trata-se de um cânone, mesmo que seu conteúdo possa variar. Os pontos de partida são as noções de que as sociedades são naturalmente harmoniosas – cada povo encontra-se unido como um corpo – ou, ao menos, de que o objetivo da política deve ser a manutenção da harmonia e da cooperação. O mito político perpetuado por todos os governantes – a despeito de quem

¹ Entrevista para o *The New York Times*, 3 de outubro de 1994.

sejam, como tenham ascendido ao poder ou como governam – é de que “o povo” é unido, de que não existem clivagens fundamentais em uma sociedade, os interesses e valores são harmônicos e de que a vida política pode ser guiada pelo consenso. “A união faz a força” é um *slogan* utilizado por todos os governantes para induzir aquiescência em relação ao que quer que eles representem. Como declarou recentemente o ministro da defesa da Polônia, Antoni Macierewicz: “Existe apenas um partido. O partido é a Polônia”.² Em contraste, conflitos irreconciliáveis podem ser resolvidos pela eliminação dos “inimigos da nação” – “elementos estrangeiros”, “inimigos de classe”, “traidores” – e sua retirada do “corpo do povo”.

O mito da unidade é incessantemente propagado por meio de apelos ao nacionalismo, evocação de raízes partilhadas mesmo em face de origens divergentes, celebração de feriados nacionais, hinos e bandeiras, expressões de orgulho nacional manifestadas nas forças armadas ou no desempenho alcançado nas Olimpíadas, e mais inúmeras outras formas. Mesmo em países cujas eleições são disputadas por partidos, os governos jamais podem admitir que agem em nome do interesse partidário: vitórias eleitorais são sempre sucedidas por discursos de “unidade”. A declaração de Salvador Allende, afirmando que “*No soy Presidente de todos los Chilenos* [‘Não sou presidente de todos os chilenos’]”, foi um erro crasso.

“Unidade”, “harmonia”, “consenso” e “cooperação” são expressões normativamente atraentes. Elas projetam uma perspectiva de racionalidade, justiça e liberdade: dão origem a um mundo mais racional e mais justo do que um no qual conflitos são resolvidos por meio de normas puramente procedimentais. Se os interesses e valores são harmoniosos, todos desejam viver sob as mesmas leis. “Consenso” significa que todos almejam os mesmos resultados, de maneira que não importa quem toma as decisões nem quais os procedimentos adotados – qualquer pessoa pode decidir em nome

² TVN, 19 de novembro de 2016.

de todos. Ademais, decisões coletivas são autoimplementáveis: se alguém me diz para fazer algo que eu já pretendia fazer de qualquer maneira, não necessito de coerção para seguir a decisão. Enquanto os interesses forem compatíveis, governantes podem buscar o fundamento de sua autoridade na busca pelo bem comum.

Suponhamos, então, que exista de fato um estado de coisas que seja melhor para todos; conseqüentemente, existe apenas uma decisão “correta”. Note que, se existe apenas uma decisão correta a ser tomada, o processo de tomada de decisão coletiva é puramente “epistêmico”, apenas uma busca pela verdade. Se o ideal para todos for estimular a demanda à custa do déficit público ou manter a disciplina fiscal, a única questão que se coloca acerca da comunidade é sobre qual dos dois cenários é melhor. Será o processo eleitoral capaz de indicar qual é a melhor opção?

Um gênio francês do século XVIII, o Marquês de Condorcet, expôs um argumento que sugere que a maioria absoluta de fato produz decisões corretas. Se cada indivíduo é dotado de razão – pelo menos no sentido de que cada um está mais propenso a votar pela decisão correta –, então é provável que uma assembleia, mais do que cada indivíduo separadamente, tome a decisão correta. Na verdade, conforme uma assembleia aumenta de tamanho, é quase certo que ela tomará decisões corretas. A maioria absoluta em grandes assembleias torna o modelo quase infalível. A intuição que permeia esse argumento baseia-se na representação de uma situação na qual um júri deve decidir pela absolvição ou condenação de um acusado. Presumidamente, existe algum estado de coisas subjacente que é verdadeiro – culpa ou inocência do acusado –, e os membros do júri não possuem outros interesses particulares além do exercício correto da justiça. O mesmo argumento pode ser estendido a outros domínios. Suponha que é melhor para todos os habitantes de uma cidade costeira da Flórida que a cidade seja evacuada no caso de um furacão atingi-la, mas não se o fato não se consumir. É provável que cada pessoa preveja corretamente se

o furacão atingirá a cidade, e todos votarão sobre a possibilidade de evacuação ou não. Então, novamente, o voto majoritário provavelmente identificará corretamente o que é melhor para todos. Ademais, tem sido demonstrado que, sob algumas condições, a competência coletiva aumenta de maneira diretamente proporcional ao tamanho da assembleia, mesmo que o aumento no tamanho diminua a competência individual média de cada um. Logo, o processo de tomada de decisão coletiva pelo voto provavelmente produzirá decisões superiores àquelas tomadas por qualquer indivíduo em separado, ainda que seja um ditador extremamente sábio, ou um pequeno grupo.

Porém, o argumento de que a maioria absoluta identifica a melhor alternativa não faz sentido quando valores, interesses ou normas estão em conflito. A diferença entre o júri e o eleitorado é que, enquanto o júri enfrenta uma questão que possui apenas uma resposta correta para todo e qualquer indivíduo, diferentes decisões podem ser corretas para diferentes eleitores. Se eu apoio o direito à escolha de uma gestante, e outros, o direito à vida de um feto, qual é “a” decisão correta? A preferência da maioria deixa de ser a representação do que há de comum entre todos e passa a simplesmente expressar o que um maior contingente de pessoas deseja. Suponha que os cidadãos votem em uma pauta como os impostos. Inevitavelmente, algumas pessoas ganham e outras perdem, independentemente do rumo tomado pelo governo. Essa diferença levou Black (1958, p. 163) a concluir que o raciocínio de Condorcet era irrelevante para uma teoria das eleições:

Agora, se há muito ou pouco a ser falado em favor de uma teoria dos júris elaborada desta forma, não parece haver nada em favor de uma teoria das eleições que utilize essa abordagem. Quando um juiz, digamos, declara um acusado culpado ou inocente, seria possível conceber um teste, pelo menos em princípio, o qual seria capaz de nos apontar se o julgamento foi certo ou errado. Mas, no caso das eleições,

é inconcebível tal teste; e a expressão ‘a probabilidade da exatidão da opinião de um votante’ parece não ter um sentido definido.

Portanto, enquanto devemos concluir que geralmente não se espera que a tomada de decisões por meio do voto seja racional, isso não é uma deficiência das eleições, e sim da estrutura subjacente dos interesses humanos. Quando interesses particulares são harmoniosos ao ponto de as decisões individuais não gerarem externalidades ou quando são compatíveis ao ponto de haver um interesse coletivo, o qual todos desejam que seja coercitivamente implementado, o voto produz decisões racionais e de maneira mais satisfatória do que sistemas alternativos. Mas, quando interesses ou valores estão em conflito, essa concepção de racionalidade não fornece um retrato coerente das decisões governamentais: o máximo que podemos dizer é que o governo faz – ou não – o que a maioria deseja.

Interesses divergentes

Existe, contudo, outra maneira de se compreender a racionalidade, aplicável às situações nas quais diferentes pessoas desejam que diferentes estados de coisas prevaleçam. Destarte, pensemos em questões particulares, como alíquotas tributárias ou a regulamentação do aborto. Digamos que um terço do eleitorado deseje que a alíquota seja de 10%, um terço, que seja de 30%, e um terço, que seja de 70%, e suponha que a infelicidade particular em relação a qualquer política implementada aumente linearmente à medida que a distância entre a política e as preferências pessoais também aumente. Podemos nos perguntar, então, qual política minimiza a insatisfação coletiva, e chegamos, finalmente, a uma alíquota de trinta e sete por cento. Ou suponhamos que um quinto dos cidadãos deseje abolir o aborto sob qualquer circunstância, metade quer permiti-lo até o final do terceiro mês de gestação, e três décimos querem permiti-lo até o final do sexto mês: então, uma lei

que proíba o aborto após 3,3 meses de gestação irá minimizar a insatisfação dos cidadãos com a lei sob a qual vivem. O jurista austríaco Hans Kelsen, que primeiro elaborou esses termos em 1929, denominou o critério “autonomia”, enquanto o cientista político norte-americano Douglas Rae (1969), que forneceu comprovação lógica a esse argumento, chamou de “individualismo político”. Mas, independentemente da nomenclatura utilizada, decisões que satisfazem a esses critérios são racionais no sentido de que maximizam o bem-estar coletivo, dada a distribuição individual de preferências.

Portanto, governos de maioria simples acabam mostrando-se bastante poderosos. Se algumas premissas subsistem, principalmente aquela que se refere à igualdade do peso de cada voto, então a regra da maioria simples – cinquenta por cento mais um – é a regra singular que confere racionalidade às decisões coletivas no sentido descrito anteriormente, isto é, a regra que minimiza a insatisfação coletiva ou, quando existem apenas duas alternativas, o número de pessoas insatisfeitas com as leis sob as quais vivem. Governos de maioria simples otimizam a correspondência entre preferências individuais e políticas coletivas. Ademais, maiorias simples reagem melhor às contingências das mudanças nas preferências individuais: o *status quo* pode ser alterado se indivíduos suficientes mudarem de opinião.

É verdade que a mera possibilidade de se alterar a lei não garante que todas as pessoas viveriam sob leis de seu agrado. Algumas pessoas talvez precisem aguardar indefinidamente. Em um eleitorado no qual os descendentes herdaram as preferências de seus antepassados, um partido perfeitamente representativo permaneceria eternamente no poder. Essa possibilidade assombra a democracia em sociedades etnicamente divididas. Para que a alternância seja possível, isto é, para que as chances de vitória de cada alternativa em particular permaneçam incertas, as preferências individuais devem mudar ou os governantes em exercício devem falhar em sua missão representativa; mesmo assim, aqueles que têm a infelicidade de exibir preferências populares jamais irão vê-las implemen-

tadas. Não obstante, governos de maioria simples maximizam a probabilidade de mudanças legislativas quando as pessoas alteram suas preferências.

O argumento de Kelsen e Rae se aplica, entretanto, apenas quando as pessoas votam sobre um único assunto. Na verdade, quando elegemos nossos governantes, votamos em uma série de políticas. Um partido pode defender o livre-comércio, a baixa distribuição de renda, e as restrições ao aborto; outro pode ser protecionista, preocupar-se com a desigualdade e ser a favor do direito de escolha. Muitas maiorias diferentes são possíveis sob tais condições: uma pode ser composta por pessoas que apoiem o livre-comércio, mas sejam liberais em pautas culturais; outra, por pessoas que queiram uma melhor distribuição de renda, mas defendam o livre-comércio, e assim por diante. Torna-se impossível, portanto, identificar uma proposta que seja capaz de derrotar a todas as outras por maioria de votos – isso é o que o famoso “Teorema da Impossibilidade”, de Kenneth Arrow (1951), demonstra.

Ainda assim, eleições aproximam mais a política das preferências populares do que uma ditadura faria. Pense na imagem de um ovo: a gema consiste em todas as combinações de políticas que são apoiadas por alguma maioria, enquanto a clara inclui combinações que seriam derrotadas por qualquer maioria presente na gema. Ditaduras retiram suas políticas de qualquer parte do ovo; governos eleitos devem selecionar apenas a partir da gema. Um ditador pode escolher uma série de políticas que nenhuma maioria apoie, enquanto qualquer resultado eleitoral deve ser apoiado por alguma maioria.

Em eleições, partidos e candidatos competem propondo seguir diferentes conjuntos de políticas. Portanto, eleições nos brindam com a oportunidade de escolhermos entre diferentes maneiras de sermos governados ou, pelo menos, entre diferentes conjuntos de instruções aos governos. O próprio fato de ninguém ser eleito de forma unânime em eleições razoavelmente limpas constitui prova

prima facie de que existem outras pessoas cuja autoridade para governar é reconhecida, além dos governantes eleitos; ademais, há uma disputa por essa autoridade. Talvez o povo seja dividido, e não unido; talvez ele seja unido, mas haja desentendimento a respeito do que é melhor para todos: não importa se eleições agregam interesses ou julgamentos, o pluralismo dessa autoridade é sempre antiautoritário. Eleições não geram autoridade moral ou epistêmica para aqueles que governam; elas apenas as ratificam. Elegemos aqueles que acreditamos possuírem autoridade. Portanto, obedecemos a líderes eleitos não somente porque eleições geram autoridade legal para o comando e capacitam os governantes a usarem de coerção legalmente sancionada, mas também porque alguns de nós acreditamos que esses governantes foram eleitos porque são imbuídos de sabedoria e virtude para governar. Além disso, é possível que, observando que uma maioria reconhece alguém como autoridade, nós mudemos nossas crenças com base nessa informação, de forma que eleições reforçam a ideia de que os eleitos são investidos de autoridade.

O traço característico do “autoritarismo” não é a utilização da coerção para gerar concordância. Sob uma democracia, a coerção deve ser legalmente habilitada, e o seu uso é protegido por algumas garantias institucionais. Entretanto, a taxa de encarceramento na democracia mais antiga do mundo é também a mais alta do mundo. Todos os sistemas políticos praticam a coerção: não conseguiríamos viver em sociedade sem ela. A distinção entre eles reside no uso da força para silenciar potenciais autoridades rivais; não na ausência, mas no monopólio da razão, o que é preservado no autoritarismo, por meio de repressão e censura.

Conclusão

Eleições produzem instruções aos governos que refletem a distribuição das preferências populares. Se essas preferências

divergem independentemente dos motivos, as instruções passadas aos governos refletem o posicionamento da maioria de votantes. E, conforme observou Simmel (1950, p. 241), “uma mera decisão majoritária provavelmente não compreende toda a verdade, pois, caso contrário, seria capaz de unificar todos os votos”. Divergências indicam que a verdade não é algo manifesto, e que qualquer decisão pode ser equivocada. Um júri empatado, um corpo que não atinge a unanimidade mesmo após toda a deliberação, não fornece orientação sobre como cada um de nós deve agir. Se alguns desejam que façamos uma coisa, e outros, que façamos outra, o que devemos fazer em comum? A única maneira pela qual podemos caracterizar determinadas decisões como “racionais” numa sociedade com preferências heterogêneas é pelo efeito da diminuição de insatisfação popular com seus resultados. A regra da maioria simples pode identificar tais decisões. Não é possível singularizar essas decisões quando julgamos várias questões em simultâneo, mas qualquer decisão gerada por regra majoritária conta com o apoio de alguma maioria, o que não necessariamente ocorre quando as decisões são tomadas por métodos distintos do voto. Logo, eleições produzem racionalidade, nesse sentido. A pergunta passa a ser, então, se governantes que são eleitos – e que têm em mente que serão novamente testados pelas eleições no futuro – são incentivados a seguir as ordens dos eleitores.

Representação, *accountability* e o controle dos governos

Podemos esperar que, se os governos forem eleitos, eles farão o que a maioria dos cidadãos quer que eles façam e não farão o que a maioria não quer que façam? As eleições são um instrumento eficaz de controle dos governos?

Governos são representativos se fazem aquilo que é melhor para o povo, se agem em nome do melhor interesse de pelo menos uma maioria. Existem quatro possíveis motivações pelas quais os governos representariam os interesses do povo:

1. apenas pessoas dotadas de espírito público se candidatam a cargos públicos e permanecem imaculadas pelo poder durante o exercício de seus cargos;
2. embora os candidatos a cargos públicos difiram em motivações e em competência – alguns candidatos são desinteressados e competentes, enquanto outros são canalhas assumidos ou em potencial –, os cidadãos usam seus votos eficazmente para selecionar bons candidatos, os quais permanecerão dedicados ao serviço público enquanto exercerem seus cargos;
3. embora qualquer pessoa que ocupe um cargo possa defender interesses e valores que se afastem do interesse popular e tenham um alto custo, os cidadãos usam seus votos eficazmente para pressionar aqueles que se desviam

- muito do caminho da virtude com a ameaça de destituição dos cargos e do fim de seus benefícios;
4. os diferentes poderes governamentais interpõem freios e contrapesos de tal maneira que, em conjunto, eles agem em nome dos interesses do povo.

Não podemos descartar a primeira possibilidade. Muitas pessoas que buscam cargos públicos desejam servir à população, e alguns permanecem dedicados ao serviço enquanto estão no poder. Se não considero essa possibilidade, é apenas porque essa maneira de garantir a representação não é uma característica particular das eleições. Ditadores também podem ser representativos: se eles sabem o que o povo deseja e querem fazê-lo, não há nada em seu caminho para impedi-los. A conexão entre eleições e representação não pode depender da sorte ou de quem for o governante.

Uma reivindicação central da teoria democrática é que as eleições são mecanismos que fazem sistematicamente com que governos sejam representativos. Essa reivindicação é amplamente difundida: a “representação”, ou qualquer um de seus cognatos, é frequentemente tratada como uma característica arquetípica, talvez determinante, da democracia. Assim, Dahl (1971, p. 1) aponta que “uma característica-chave de uma democracia é a contínua capacidade de resposta do governo em relação às preferências de seus cidadãos [...]”; Riker (1982, p. 31) afirma que “a democracia é uma forma de governo na qual os mandatários são totalmente responsabilizáveis por parte de seus governados [...]”; enquanto Schmitter e Karl (1991, p. 76) sustentam que “a moderna democracia política é um sistema de governança no qual governantes são responsabilizados por suas ações na esfera pública pelos cidadãos [...]”.

Apesar disso, a representação é problemática. Políticos podem ter objetivos, interesses e valores próprios e podem saber de coisas ou tomar medidas de forma que os cidadãos não consigam ver, ou que possam somente monitorar mediante custos proibitivos. Políticos

podem estar dispostos a fazer qualquer coisa para serem (re)eleitos, mas também podem buscar auferir ganhos privados a partir de seus cargos ou mesmo terem objetivos que, embora bem-intencionados, divirjam das pretensões dos cidadãos. Se tais motivações forem realidade, os políticos provavelmente farão coisas que cidadãos informados não desejariam que eles fizessem.

Controle prospectivo e retrospectivo

Eleições podem induzir a representação de duas maneiras: prospectiva e retrospectiva. Prospectivamente, partidos ou candidatos fazem propostas durante as eleições e explicam como essas políticas afetariam o bem-estar dos cidadãos; os cidadãos, por sua vez, decidem qual das propostas deverá ser implementada. Logo, a plataforma vencedora se transforma numa espécie de “mandato” a ser cumprido pelo governo. Retrospectivamente, os cidadãos julgam os governantes em exercício pelas ações passadas e seus resultados – e políticos eleitos devem prever os vereditos, se desejam permanecer em seus cargos.

A concepção da representação como delegação é onipresente: acadêmicos, jornalistas e cidadãos comuns acreditam nela de forma quase axiomática. Mas precisamos levantar dois questionamentos: (1) Será que os eleitores sempre desejam que os governos ponham em prática as ordens delegadas?; (2) Podem os eleitores punir os governos que os traíam?

Se tanto políticos quanto eleitores estão perfeitamente informados, então os candidatos propõem e os votantes selecionam plataformas que maximizam seu bem-estar. Se algumas condições exógenas se desdobram conforme o previsto, é desejável para os eleitores que os políticos acatem o mandato. E, se as propostas de um político coincidirem com as suas reais preferências, ele irá aderir. A representação não é problemática quando os políticos têm suas preferências, os eleitores votam em uma plataforma cuja

implementação irá maximizar seu bem-estar, e as condições exógenas não se alteram drasticamente.

Porém, se os eleitores não dispõem de informações apropriadas, eles não podem ter certeza se a implementação do mandato realmente é melhor para seus interesses. Não é que as pessoas apenas tenham medo de suas próprias paixões, mas elas também devem tomar ciência do fato de que não sabem sobre todas as coisas que os governos sabem. Se os cidadãos realmente desejarem que os governos sigam suas instruções, eles podem obrigá-los a seguir. Essa possibilidade, o “mandato imperativo”, foi levantada durante os debates constitucionais na França e nos Estados Unidos. Mas, em nenhuma democracia existente, os representantes são legalmente compelidos a seguirem suas promessas eleitorais. Nenhuma constituição democrática em nível nacional permite o *recall*. Embora os procedimentos legais destinados ao *impeachment* e à moção de desconfiança sejam bastante comuns, nenhum deles é justificado pela quebra de promessas. Portanto, os cidadãos concedem alguma amplitude aos seus governos.

Quando o governo anuncia que as condições não são aquelas que foram previstas, os eleitores não conseguem saber com certeza se a implementação de um mandato ainda representa seu melhor interesse. E, se implementar o mandato não é a melhor coisa que o governo possa fazer, a ameaça de punição aos governantes que não o cumpram perde a credibilidade. Votantes podem não gostar de governos que descumprem suas promessas, mas não punirão políticos que agiram corretamente ao se desviarem delas, e os políticos devem saber que podem escapar de punições pelo descumprimento do mandato. Eleitores podem punir políticos que traem suas promessas apenas nas próximas eleições, quando os efeitos da traição já foram sentidos. Como tais julgamentos retroativos são inevitavelmente afetados pelos resultados aos quais os desvios levaram, e pelo decurso do tempo, os cidadãos não podem forçar a aderência *per se* aos mandatos. Além disso, um governo pode obter

um mandato por meio de uma maioria e trair sua base, buscando reeleger-se com o apoio de outra maioria.

Porém, ainda que os cidadãos não sejam capazes de controlar seus governos prospectivamente, podem fazê-lo retrospectivamente. Governos são “responsabilizáveis” se os cidadãos conseguem distinguir se os governantes estão agindo em nome dos seus interesses e sancioná-los apropriadamente, de maneira que os governantes que agem no melhor interesse de seus eleitores serão reeleitos, e aqueles que não o fazem serão derrotados. A expectativa do julgamento retrospectivo suscita nos políticos aquilo que James Madison chamou de “a lembrança habitual de sua dependência para com os eleitores” (*O Federalista*, nº 57). Conforme Alexander Hamilton observou,

Existem poucos homens que não sintam [...] zelo pela execução de um dever [...] quando têm a esperança que seu mérito será reconhecido por fazê-lo. Essa posição não será contestada, desde que se admita que o desejo por recompensa é um dos mais fortes incentivadores da conduta humana; ou que a melhor garantia para a fidelidade dos homens é fazer com que seus interesses coincidam com seu dever (*O Federalista*, nº 72).

A explicação comum sobre como a *accountability* induz a representação tem como base o “voto retrospectivo”. Nesse argumento, os cidadãos estabelecem algum patamar de desempenho para avaliar os governos: eles resolvem votar nos governantes em exercício se sua renda aumentou 4% durante o período, se as ruas estão seguras, ou se o país se classificou para a Copa do Mundo. Eles decidem pelo voto contra o governante investido se essas condições não são cumpridas. O governo, no que lhe concerne, almejando a reeleição e conhecendo os critérios dos eleitores, faz todo o possível para atingir, pelo menos minimamente, o patamar estabelecido.

Visto que governos têm consciência de que os cidadãos possuem apenas informações limitadas sobre suas ações e pouco conhecimento a respeito das consequências, eles tentam levar crédito

sempre que as coisas vão bem e desonerar-se da responsabilidade quando vão mal. Os cidadãos precisam decidir, de alguma maneira, no que irão acreditar. Por sua vez, os cidadãos podem escolher os critérios que bem desejarem para tomarem suas decisões – eles são livres para culpar os governos por situações nas quais é inconcebível responsabilizar os governantes – e podem mudar de opinião a qualquer hora. Então, governos devem continuamente tentar prever como serão julgados à época da (re)eleição. Personalidades têm um papel fundamental na política, pois geralmente os cidadãos sabem mais sobre políticos em particular do que sobre políticas públicas e seus efeitos. Logo, eles usam as informações pessoais sobre os candidatos como espelhos de suas ações nos cargos. Se governos identificam corretamente como serão julgados e os cidadãos deduzem corretamente pelo que os governos são responsáveis, o mecanismo funciona. Mas as informações são incompletas e imperfeitas de ambos os lados, então, esse resultado é improvável.

Ademais, retornamos ao problema da multidimensionalidade. Governos implementam muitas políticas, mas os cidadãos só dispõem de um recurso para controlá-los: o voto. Não se pode controlar tantos alvos com apenas um instrumento. Se um governo espera que a base do julgamento eleitoral será o desempenho econômico, ele pode se safar com políticas culturais impopulares; se se espera que o julgamento terá por base a reação às ameaças externas, o governo pode negligenciar o plano econômico. Mesmo que todas as pessoas tivessem conhecimento sobre todas as coisas, os cidadãos precisariam escolher aquilo que é mais importante para si, e o desempenho ruim dos governos em assuntos de menor importância seriam tolerados.

O mecanismo da *accountability* minimiza grandes abusos e erros graves por parte dos governos: ele funciona como um “alarme de incêndio”. Mas o efeito combinado da limitação de informações e da multidimensionalidade faz do voto retrospectivo um instrumento muito rudimentar de controle dos governos. Nem o voto

prospectivo nem o retrospectivo asseguram que os governos serão induzidos a promover os interesses dos cidadãos. Se o povo não está perfeitamente informado e se é heterogêneo, os governos podem favorecer os interesses de alguma maioria – não necessariamente a mesma que os elegeu – ou mesmo seus próprios interesses à custa de uma minoria, ou ainda defender apenas seus próprios interesses em detrimento de toda a população.

Controle sobre a burocracia

A maioria das funções governamentais, incluindo a prestação de serviços valorizados pelos cidadãos, é feita por trabalhadores assalariados, não por representantes eleitos. Apenas considere os números: nos Estados Unidos, são eleitos 538 representantes, mais o presidente e o vice no nível federal, totalizando 540 pessoas. Por sua vez, o governo federal empregava, em março de 2014, 2,7 milhões de pessoas. Cerca de meio milhão de pessoas ocupam postos eletivos nos níveis estadual e local, que empregam 14,3 milhões de trabalhadores em tempo integral. Na França, os votantes elegem 577 membros da casa parlamentar baixa, mais 348 senadores e um presidente, num total de 926 pessoas, enquanto o governo nacional emprega cerca de 2,5 milhões de pessoas. Mais ou menos oitenta mil pessoas ocupam cargos eletivos em nível subnacional, enquanto o total de servidores públicos, incluindo os trabalhadores dos hospitais, chega a 5,6 milhões de pessoas.

Controlar políticos eleitos não é fácil, mas, ao menos, a relação entre eles e os votantes é mediada somente pelas eleições. O controle dos cidadãos sobre as pessoas não eleitas que desempenham a maioria das funções públicas é, contudo, indireto. Imagine que a sua correspondência não tem sido entregue, que os professores não comparecem às escolas e que a polícia aceita subornos: o que você pode fazer a respeito? Tudo que se pode fazer é votar contra o governante em exercício, o qual supostamente é

responsável por supervisionar os escalões mais altos da burocracia, que, por sua vez, devem supervisionar seus subordinados. Esse mecanismo de controle é, portanto, altamente indireto.

À exceção dos conselhos escolares e de alguns organismos de supervisão policial nos Estados Unidos, nossos sistemas de instituições representativas não contêm mecanismos para agregar informações particulares sobre o funcionamento de partes específicas da burocracia e reforçá-las politicamente. A razão para isso, creio eu, é histórica. Quando as instituições representativas foram criadas, não havia uma burocracia de fato constituída: o governo dos Estados Unidos empregava entre quatro e cinco mil pessoas, o mesmo contingente que uma cidade de cem mil habitantes emprega atualmente. Experimentos para instaurar mecanismos de controle direto são frequentes, mas falham repetidamente: quando tais organismos são eleitos, poucas pessoas votam; quando indicados, são cooptados por aqueles que eles deveriam supervisionar. Pode ser esse o motivo pelo qual muitas pessoas se sentem politicamente irrelevantes: não porque o voto não tem eficácia causal, mas porque as eleições são um mecanismo altamente indireto de controle sobre a burocracia pública.

Desempenho econômico

Grande parte da atual insatisfação em relação às eleições nos países desenvolvidos se deve à estagnação da renda de uma ampla parcela das populações e, no caso europeu, à taxa de desemprego constantemente alta. Em consequência, testemunhamos uma mudança histórica de expectativas: talvez, pela primeira vez em duzentos anos, muitos acreditem que seus descendentes não terão melhores condições de vida do que as suas. Ademais, pelo menos nos Estados Unidos, essa convicção é validada pelos fatos: a proporção de crianças cuja renda aos trinta anos de idade é maior que fora a de seus pais na mesma faixa etária tem caído de forma constante e vertiginosa ao longo das últimas cinco décadas (Chetty et al., 2016). Nos Estados Unidos, para os quais dispomos de dados, esse declínio se deve mais a um aumento contundente da desigualdade do que a um crescimento econômico lento, enquanto, nos países europeus, a relação pode ser a contrária. De qualquer forma, seja por conta da estagnação ou da maior desigualdade, estamos diante de um cenário jamais visto de perda de confiança na ideia de progresso intergeracional, e cujas consequências políticas são preocupantes.

Devemos esperar que os sistemas políticos nos quais governos são eleitos sejam melhores na promoção do desenvolvimento econômico? Existem boas razões para acreditarmos que governos eleitos devam promover o crescimento econômico:

1. visto que os eleitores se preocupam com os preços, com oportunidades de emprego e com seus ganhos, podemos esperar que governos eleitos busquem implementar políticas que incrementem o bem-estar econômico e se abstenham de subtrair uma renda excessiva das pessoas;
2. já que os eleitores se preocupam com as oportunidades educacionais oferecidas aos seus filhos, podemos esperar que governos eleitos estimulem a acumulação de capital humano, que, por sua vez, promove o crescimento; e
3. como os sistemas nos quais governos são eleitos permitem que mais informações alcancem a esfera pública, os investidores privados dispõem de mais conhecimento para escolherem melhores projetos, e os governos, para corrigirem seus próprios erros.

Mas também existem motivos plausíveis para se crer que eleições possam prejudicar o crescimento. Diversos estudiosos sustentam essa posição baseados, em princípio, na ideia de que eleitores tendem a apresentar uma demanda por consumo imediato, de maneira que são esperados níveis mais baixos de investimento em governos eleitos, principalmente nos países mais pobres. Somente as autocracias, segundo esse raciocínio, são capazes de suprimir o consumo e de mobilizar o grande volume de recursos necessário para o salto de desenvolvimento nos países pobres.

Havendo bons argumentos de ambos os lados desse debate, é bem possível que diversas das teses defendidas anteriormente estejam corretas, e os seus efeitos cancelem uns aos outros. Pode ser que, por exemplo, as autocracias realmente mobilizem mais reservas; mas seus líderes, uma vez que não são responsabilizáveis, podem subtrair maiores porções da renda de suas populações ou investir em projetos de forma temerária. Também pode ser verdade que democracias promovem a acumulação de capital humano, mas retardam a acumulação de capital físico. Em suma, regimes políticos

podem afetar o crescimento por meio de diferentes canais – cujos efeitos podem ser tanto positivos quanto negativos – de sorte que, ao final, não haja muita diferença.

Estudos que tratam da influência exercida pelas instituições políticas em diversos aspectos do desempenho econômico tendem a gerar desentendimentos entre os estudiosos por conta de complicadas questões relacionadas a definições conceituais, dados, estatísticas e medidas. O problema central consiste no fato de que instituições diferentes existem sob condições diferentes, dificultando o processo de distinção dos efeitos ligados a fatores exógenos àqueles causados pelas instituições. A bem da verdade, não é fácil estabelecer o sentido da causalidade, já que os resultados econômicos afetam as instituições. Particularmente, não causa espanto o sucesso da China e de outras autocracias – Coreia do Sul, antes de 1998; Taiwan, antes de 1995 – que cresceram muito rápido, partindo de níveis baixíssimos de renda. Os “tigres do crescimento” são autocracias porque os países pobres, que tendem a ser autocráticos, costumam crescer aceleradamente quando atingem o nível de arranque. A conclusão mais segura é de que, em média, autocracias não apresentam um desempenho econômico melhor do que sistemas nos quais existam eleições competitivas. Mas ainda não é possível dizer se as democracias crescem mais rapidamente ou se não há diferença entre regimes. Porém, dado que as democracias ostentam, em média – e, talvez, surpreendentemente –, uma taxa de crescimento populacional claramente mais baixa, a renda *per capita* cresce sensivelmente mais rápido em sistemas nos quais governos são eleitos. Logo, os regimes políticos aparentemente causam mais impacto demográfico do que econômico.

Se os países que crescem mais rápido tendem a ser pobres e autocráticos, o mesmo vale para aqueles que são considerados “casos perdidos” na economia. Em geral, as democracias tendem a se arrastar em um ritmo constante, enquanto os regimes autocráticos tendem a diferir mais uns dos outros, exibindo variações

muito mais acentuadas ao longo de cada período governamental e, até mesmo, sob a mesma chefia do Executivo. As explicações novamente se multiplicam. Uma delas sustenta que a opinião pública livre funciona como um mecanismo de “alarme”, que protege governos democráticos contra desastres iminentes: é por isso que as democracias costumam evitar situações de miséria e escassez. Outra possibilidade é a de que governos eleitos devem obter e manter o apoio de alguma maioria. Suponhamos que um governo disponha de uma quantidade limitada de recursos, a qual pode ser alocada em três projetos. Em autocracias, os governantes podem simplesmente escolher o projeto que consideram mais adequado e promissor e alocar todos os recursos nele. Em governos democráticos, diferentes grupos de interesse podem ter preferências conflitantes a respeito dos projetos e, de modo a formar uma coalizão majoritária, os governos podem ser levados a dividir os recursos entre pelo menos dois dos três projetos. Como o retorno de cada projeto é incerto, os autocratas ganham ou perdem em grande medida, enquanto os democratas geram resultados mais moderados. Talvez o mais importante: governos eleitos não conseguem facilmente reverter muitas políticas, particularmente aquelas que promovem segurança de renda. Embora seja possível adotar medidas paliativas, como reajustar as aposentadorias segundo a inflação, qualquer redução drástica no gasto com políticas sociais é suicídio eleitoral. Nem mesmo Margaret Thatcher ousou implementar tal política, e Bill Clinton foi o único líder democrata a conseguir fazê-lo sem sofrer consequências eleitorais.

A volatilidade autocrática pode estar por trás da diferença nas taxas de crescimento populacional. Essa diferença não se dá em razão da mortalidade infantil, que é mais alta em autocracias, ou da expectativa de vida, maior nas democracias, mas da taxa de fertilidade por cada mulher, que é mais alta em autocracias. Políticas que garantem seguridade social para os idosos e aposentados reduzem a taxa de fertilidade nas democracias, mas não nas autocracias, o

que constitui uma evidência bastante relevante para o argumento e pode indicar que há uma confiança maior no caráter irreversível de tais políticas em regimes democráticos. Em regimes autocráticos, há o temor causado pela volatilidade política, o que leva muitas pessoas a acumularem o “ativo” mais seguro que podem – filhos.

A menor variação na taxa de crescimento entre regimes democráticos traz uma série de consequências. Se investidores são avessos ao risco, eles devem temer a volatilidade autocrática. Em particular, a instabilidade política é prejudicial ao crescimento nas autocracias, dado que as políticas frequentemente mudam de forma significativa com a troca do autocrata no poder. Por sua vez, em regimes democráticos, as taxas de crescimento não são afetadas pelas trocas de comando do Executivo, as quais são eventos rotineiros e fortemente regulados. Embora diversos pesquisadores tenham afirmado que a instabilidade política – eventos como trocas de governo, protestos em massa ou greves gerais – tem um efeito negativo no desenvolvimento, essa tese somente é válida para as autocracias. Outra importante consequência é que, reduzindo a volatilidade das políticas e do desempenho econômico, as democracias permitem que as pessoas façam um melhor planejamento de suas vidas, inclusive no que diz respeito ao número de filhos que pretendem ter.

Ao final, mesmo que não esteja claro se os sistemas que realizam eleições competitivas geram um crescimento econômico mais rápido, nós sabemos que, para cada nível do desenvolvimento econômico, as democracias pagam melhores salários, apresentam taxas menores de mortalidade infantil e maiores expectativas de vida, e são menos voláteis economicamente. A conclusão geral em relação ao bem-estar material deve ser positiva. A desigualdade, contudo, é um assunto diferente.

Igualdade econômica e social

Porque podemos esperar que as eleições equilibrem a renda

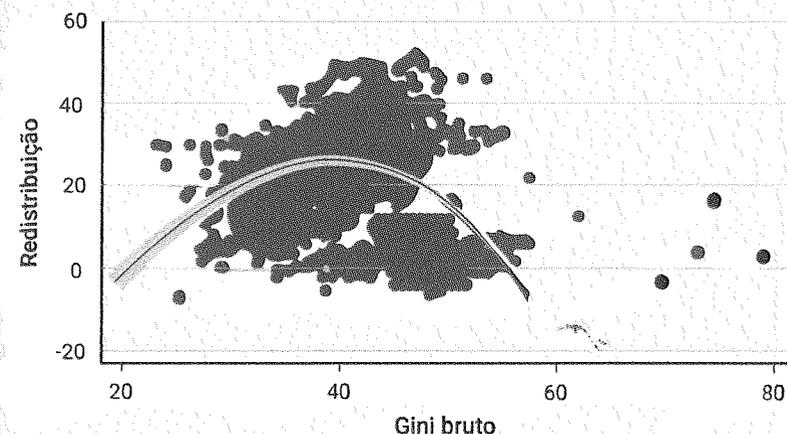
Devemos esperar que sistemas políticos, nos quais os governantes sejam eleitos produzam igualdade nos domínios sociais e econômicos?

A coexistência entre sufrágio universal e desigualdade econômica é difícil de compreender. Conforme vimos, o silogismo segundo o qual os pobres usariam de seu *status* majoritário para expropriar os ricos foi quase que universalmente aceito. E ainda faz sentido hoje. Considere o argumento preferido dos economistas políticos, o “modelo do eleitor mediano”: cada indivíduo é caracterizado por uma dotação de trabalho ou capital, e todos os indivíduos são ranqueados dos mais ricos aos mais pobres. Os indivíduos votam na alíquota do tributo que deve ser imposto aos salários. A renda gerada por esse tributo deve ser igualmente distribuída a todos os indivíduos ou investida em bens e serviços públicos igualmente valiosos, de maneira que a alíquota tributária somente determine a proporção da redistribuição. Uma vez que a alíquota tributária é definida, os indivíduos decidem de forma descentralizada qual parcela de seus dotes – trabalho ou capital – será fornecida para a produção. O teorema do eleitor mediano afirma que eleições geram preferência coletiva única por uma alíquota tributária, que essa escolha corresponde àquela do eleitor de preferência mediana e que o eleitor de preferência

mediana é aquele que possui renda mediana. E quando a curva de distribuição dos rendimentos tem assimetria positiva, isto é, se existem mais pessoas com renda abaixo da renda média do que acima dela – como acontece em todos os países sobre os quais existem dados –, os governos majoritários devem estar associados a um alto nível de igualdade pós-fiscal – taxaço e transferência de renda –, que, por sua vez, é mitigada apenas pelos custos econômicos e administrativos da redistribuição.

Mas existe algo de inconsistente nesse raciocínio. Dois fatos são alarmantes. O primeiro é que a extensão da desigualdade de renda não difere muito entre regimes políticos: para todos os níveis de renda *per capita*, a extensão da desigualdade nas democracias não é menor que nas autocracias. Portanto, a expectativa de que eleições competitivas resultem na redução das desigualdades não é cumprida. O segundo fato é ainda mais intrigante: governos democráticos redistribuem mais renda por meio de taxaço e transferências à medida que a desigualdade cresce dos níveis mais baixos para os intermediários, mas redistribuem menos quando aumenta uma desigualdade cujo nível já era alto. O gráfico 9.1 apresenta os padrões transnacionais, mas podemos encontrar o mesmo comportamento dentro de vários países.

Gráfico 9.1 – Desigualdade econômica e redistribuição em democracias



Gini Bruto = índice de distribuição da renda bruta
 Gini Líquido = índice de distribuição da renda líquida (descontados os impostos)
 $Redistribuição = (Gini\ Bruto - Gini\ Líquido) / Gini\ Bruto$
 Regressão polinomial fracionária. Área sombreada corresponde ao intervalo de confiança de 95%.

Fonte: SWIID para os dados econômicos e CGV (2010) para os dados políticos.

Explicações sobre o porquê dos índices de redistribuição observados serem mais baixos do que o esperado ou sobre o porquê de “os pobres não subtraírem dos ricos” existem aos montes. Quando a competição partidária envolve outra dimensão além da econômica, o índice de redistribuição que emerge das eleições é menor que aquele desejado pelo eleitor de renda mediana. Geralmente, a religião é destacada como a segunda dimensão, mas o que pode importar de fato é a divisão religiosa ou étnica dentro de uma sociedade, e não uma religião específica. Alguns autores sustentam que as pessoas votam de acordo com suas próprias normas de equidade, acreditando que a renda gerada por “sorte”, como uma herança, deve ser redistribuída, enquanto a renda gerada pelo

trabalho duro não deve. Outros estudiosos acreditam que as pessoas votam de acordo com suas próprias expectativas de mobilidade e escalada social, opondo-se à redistribuição quando esperam que fiquem mais ricos. Ainda, outros defendem que as classes médias estão preocupadas com seu *status* social e com a preservação de sua distinção em relação aos pobres. Existem também aqueles que pensam que redistribuições viáveis são reprimidas pela ameaça de conflitos violentos. Finalmente, pesquisas fornecem evidências de que os eleitores que esposam opiniões igualitárias frequentemente não sabem quais políticas seriam capazes de implementá-las. Qualquer um desses argumentos pode ser verdadeiro, mas, a meu ver, o principal problema é que as pessoas não são politicamente iguais em sociedades economicamente desiguais.

Desigualdade econômica e igualdade política

Apesar de a igualdade política ser um princípio normativo atraente, a suposição de que “as preferências de nenhum cidadão carregam mais peso que as de qualquer outro cidadão” (Dahl e Lindblom, 1953, p. 41) não serve como ponto de partida para a análise do mundo real. A igualdade política formal – instituições que fornecem oportunidades procedimentais iguais para os cidadãos influenciarem as decisões políticas – não é suficiente para gerar uma igualdade de influência real sobre os resultados, pois a influência política efetiva depende dos recursos que as pessoas trazem para a vida política.

Talvez essa observação tenha sido feita pela primeira vez em 1844, por Karl Marx:

O Estado extingue, à sua maneira, a diferenciação por nascimento, classe social, formação e ocupação ao declarar que o nascimento, a classe social, a formação e ocupação são diferenças apolíticas; ao proclamar, a despeito dessas diferenças, cada membro do povo como participante igualitário da soberania nacional [...] Não obstante, o

Estado permite que a propriedade privada, a formação e a ocupação atuem às suas próprias maneiras, isto é, como propriedade privada, como formação, como ocupação, e exerçam a influência de sua essência particular (Marx, 1844).

Quando adentram o reino da política como cidadãos, os indivíduos se tornam anônimos. Como cidadãs, as pessoas não são ricas ou pobres, pretas ou brancas, instruídas ou não instruídas, homens ou mulheres. Elas não possuem qualificações. Mas isso não significa que elas tenham se tornado iguais de repente. Como indivíduos, elas permanecem ricas ou pobres, instruídas ou não. Elas ainda são desigualmente dotadas de recursos. E esses recursos fazem diferença em relação à influência que elas podem exercer sobre as políticas governamentais. A democracia é um sistema universalista, um jogo de regras abstratas e universalistas. Mas os recursos que os diferentes grupos trazem para o jogo são desiguais. Imagine um jogo de basquete disputado entre pessoas com mais de dois metros de altura e pessoas baixas. O resultado é previsível. Quando grupos competem por influência política, o poder econômico é transformado em poder político, e o poder político, por sua vez, torna-se instrumental para o poder econômico. Organizados em sindicatos abrangentes e centralizados, e aliados a partidos políticos, os assalariados podem exercer sua própria força, como na Escandinávia. Mas as condições do jogo político são desiguais em qualquer sociedade economicamente desigual.

A riqueza e a renda afetam a influência política por diferentes meios, com maiores ou menores efeitos para a desigualdade política. Considere apenas dois, entre diversos mecanismos pelos quais as diferenças de renda podem afetar os resultados políticos:

1. mesmo quando possuem direitos iguais, algumas pessoas podem não dispor das condições materiais suficientes para participar da vida política; e

2. a competição entre grupos de interesse pela influência política pode levar os formuladores de políticas a favorecerem maiores contribuidores.

A desigualdade política pode surgir em sociedades economicamente desiguais sem que ninguém faça nada para aumentar sua própria influência ou para diminuir a influência de outras pessoas, simplesmente porque algumas pessoas podem não dispor das condições materiais necessárias ao exercício de seus direitos políticos. Os direitos de ação são insignificantes na ausência de condições que viabilizem seu exercício, de forma que essa desigualdade de condições é suficiente para gerar uma influência política desigual. Embora esse efeito das condições sociais se estenda a outras formas de atividade política, ele se mostra mais nítido no fato de que, na maioria das democracias, as pessoas mais pobres tendem a votar com menor frequência. Levantamentos empíricos apontam que as pessoas com rendas mais elevadas votam com maior frequência em comparação às pessoas de rendas mais baixas sempre que a relevância dos problemas distributivos é alta, tanto na política quanto na capacidade extrativa do Estado. Uma pesquisa conduzida em 24 países europeus no ano de 2012 mostra que pessoas cujas rendas estão no decil mais baixo votaram a uma taxa de 69%, enquanto aqueles posicionados no decil mais alto votaram a uma taxa de 85%. Nos Estados Unidos, os índices de participação no ano de 2008 foram de 49% para pessoas com renda abaixo de US\$ 10.000 e de 81%, para pessoas com renda acima de US\$ 150.000 e, respectivamente, 47% e 80% no ano de 2012.

Outra motivação para o surgimento da desigualdade política em sociedades economicamente desiguais é que o capital pode ser utilizado os resultados eleitorais ou para influenciar políticas governamentais, dados os resultados eleitorais. Como as políticas governamentais afetam o bem-estar de grupos e indivíduos, estes tentam influenciar o rumo das políticas a seu favor. A fim de

obter influência política, eles se dispõem a incorrer em gastos que equilibram na margem os benefícios colhidos pelas políticas implementadas e o próprio custo da compra de influência. Por sua vez, os governantes desejam permanecer em seus cargos, enquanto as oposições tentam removê-los. Embora políticos e burocratas possam ter outros objetivos, como a busca por ganhos privados ou pelo aumento de seus orçamentos, é fato irrefutável que a política custa dinheiro. Logo, mesmo que tudo que os políticos almejem sejam as vitórias eleitorais, eles estão dispostos a traficar influência – na forma mínima e indireta do “acesso”, ou diretamente, na forma de políticas públicas. E, já que as pessoas com rendas mais elevadas têm mais a perder com a redistribuição do que as pessoas mais pobres têm a ganhar, os ricos despendem mais dinheiro na política.

A igualdade política efetiva não é possível em sociedades econômica e socialmente desiguais.

Desigualdade política e redistribuição

O principal efeito da desigualdade política é que ela direciona todas as categorias de políticas públicas em favor de pessoas com rendas ou patrimônios mais altos. Em particular, ela reduz o índice de redistribuição da renda, se comparada ao que deveria ocorrer se todos participassem e desfrutassem de igual influência sobre as políticas governamentais. Tanto o efeito das condições sociais na participação política quanto da competição pela influência nas políticas governamentais varia de um país para outro. Quando partidos de esquerda estão no poder em países que possuem sindicatos abrangentes e centralizados, esses efeitos aparentam ser pequenos. Por sua vez, em países onde o dinheiro flui na política de maneira ilimitada e desavergonhada, como nos Estados Unidos, o efeito da desigualdade econômica é pronunciado. No estudo mais exaustivo realizado sobre a reatividade das políticas governamentais aos apelos

da opinião pública nos Estados Unidos, Gillens (2012, p. 4) resume conclui da seguinte maneira:

Minhas descobertas são difíceis de conciliar com a noção de igualdade política presente na formulação de Dahl sobre a democracia. O governo americano de fato responde às preferências do público, mas essa resposta é fortemente direcionada aos cidadãos mais abastados. Em verdade, na maioria das circunstâncias, as preferências da maioria dos americanos não parecem causar nenhum impacto nas políticas que os governos adotam ou não.

De mais a mais, essa taxa não apenas é geralmente mais baixa, mas também, como pudemos observar no gráfico 9.1, a redistribuição decresce a partir de um determinado nível de renda, enquanto a desigualdade se torna ainda maior. O que ocorre quando indivíduos de renda mais elevada têm maior influência política é que, à medida que a desigualdade de renda aumenta a partir dos níveis mais baixos, a maioria reivindica uma maior redistribuição, o que é mais importante do que o aumento do peso político dos ricos. Mas, quando a desigualdade de renda é alta, a desigualdade política a acompanha, de maneira que, mesmo que a maioria deseje mais redistribuição, pessoas de rendas mais elevadas dominam o cenário político, e a redistribuição diminui.

Como consequência da desigualdade política, eleições exercem apenas um efeito limitado na distribuição de recursos disponíveis, da renda pós-taxação, das transferências e dos serviços gratuitos. Logo, contrariando todas as expectativas, a democracia não gera um grande efeito na correção de desigualdades geradas pela distribuição desigual de propriedade e na desigualdade gerada pelos mercados.

Um círculo vicioso

Desigualdade econômica resulta em desigualdade política; a desigualdade política direciona as políticas públicas em favor

das pessoas com rendas mais elevadas. Logo, a desigualdade econômica se perpetua.

Eis o que os dados nos mostram. Em primeiro lugar, a distribuição de renda é bastante estável temporalmente. Enquanto a desigualdade difere grandemente entre países, ela muda muito pouco com o passar dos anos dentro de cada país. Apenas a parcela mais alta da renda – corresponde ao 1% mais rico – tem apresentado grandes variações ao longo do tempo. As distribuições das rendas auferidas exibiram muito pouca variação durante o século XX.

Em segundo lugar, o aumento da desigualdade aparentemente é muito mais acelerado do que sua redução: nos Estados Unidos, a desigualdade de renda orbitou em torno de um determinado nível até mais ou menos 1970 e depois subiu vertiginosamente.

Em terceiro lugar, aparentemente nenhum país foi capaz de equalizar as rendas provenientes do mercado sem algum evento cataclísmico: a destruição de grandes propriedades como efeito de invasões estrangeiras, como os japoneses, na Coreia, ou os soviéticos, no Leste Europeu; revoluções, como na própria União Soviética; guerras, ou êxodos das populações mais pobres, como na Noruega e na Suécia. As parcelas mais abastadas foram particularmente afetadas pelas duas grandes guerras e pela Depressão de 1929.

Em suma, é bem possível que a desigualdade de renda tenda a crescer como resultado da operação dos mercados – uma lei “newtoniana” de distribuição de renda – a menos que os governos ativamente trabalhem para neutralizar essa tendência, ou algum evento cataclísmico intervenha em seu lugar.

A paz civil

Eleições como métodos de processamento de conflitos

Como podemos administrar os conflitos políticos em uma situação de paz e liberdade?

Acredito que alguns leitores possam se surpreender com a pergunta. Afinal de contas, tendemos a banalizar que, em intervalos regulares, os partidos políticos competem por cargos, os eleitores votam, os regulamentos determinam quem ganha e quem perde e, por mais conflituosas que as campanhas eleitorais possam ter sido, essas regras são rotineiramente obedecidas. Ademais, uma vez que os governos são formados, eles atuam em relativa tranquilidade. Mesmo quando os resultados eleitorais levantam sérias dúvidas, como nos Estados Unidos, em 2000, a paz civil é mantida. Trata-se, porém, de um mundo novo. Como vimos anteriormente, a realização de eleições competitivas nas quais os partidos se alternam pacificamente nos cargos tornou-se rotina apenas recentemente, e somente em alguns países. Irrupções de violência foram costumeiras e ainda continuam a ocorrer.

Aqui está a questão nua e crua. Suponhamos que pessoas – sejam indivíduos, grupos ou organizações – estejam em conflito por algum bem, como terra, renda, vagas nas universidades, órgãos para transplante ou promoções militares. Eu desejo algo, e alguém também deseja; às vezes eu desejo o que não me pertence. A apli-

cação de alguma regra implica que outra pessoa deva receber tal coisa. Por que eu deveria obedecer a essa regra?

Conflitos políticos frequentemente se relacionam a problemas além da distribuição. Alguns conflitos surgem porque as pessoas exibem opiniões fortes e religiosamente motivadas sobre o modo como os outros devem se comportar. Alguns são motivados por um puro desejo de poder, por ambição ou por vaidade. Mesmo questões menores podem evocar paixões: na França, por exemplo, todos expressam fortes pontos de vista relativos à obrigatoriedade de os jogadores da seleção nacional cantarem a “Marselhesa” ou se mulheres podem usar burca em lugares públicos.

Os conflitos são onipresentes, e as paixões envolvidas são, por vezes, intensas. Como, então, conseguimos administrar tais conflitos em paz, sem cercear a liberdade política e confiando em procedimentos que indicam quais interesses, valores e ambições devem prevalecer em um dado momento?

A própria possibilidade de mudança dos governos pode resultar em uma regulação pacífica dos conflitos. Para podermos compreender o argumento em sua totalidade, imaginemos que governos sejam escolhidos por meio de um jogo, não necessariamente justo, de cara ou coroa: “cara” resulta na permanência dos atuais governantes em seus cargos, e “coroa” resulta na sua saída. Logo, a leitura do jogo determina os “vencedores” e “derrotados”. Essa determinação é uma instrução a respeito do que vencedores e derrotados devem fazer: os vencedores devem instalar-se na Casa Branca, Casa Rosada ou mesmo em algum palácio; enquanto estão lá, eles podem levar tudo até o limite das restrições constitucionais para si mesmos e para seus apoiadores, e, quando seus mandatos terminam, eles devem novamente jogar a moeda. Os derrotados não podem se mudar para a tal Casa e devem aceitar que não receberão nada mais do que aquilo que lhes é devido.

Quando a autorização para governar é determinada por meio de uma loteria, não há nenhum tipo de chancela pelos cidadãos, seja

de forma prospectiva ou retrospectiva, e os governantes em exercício não têm nenhum incentivo para se comportarem adequadamente nos seus cargos. Como a eleição de governos por loteria dissocia as chances de permanência da conduta dos governantes, não há razões para esperarmos que os governos atuem representativamente buscando a reeleição: a conexão entre eleições e representação é desfeita. Ainda assim, a própria chance de que haja alternância entre governos pode induzir as forças políticas conflitantes a agirem em conformidade com as leis, e a não tomarem o caminho da violência. Embora os derrotados sofram temporariamente ao aceitarem o resultado de uma atual disputa, se há chance suficiente de vitória em uma disputa próxima, pode ser preferível consentir ao veredito do cara ou coroa do que recorrer à violência na busca por poder. Similarmente: embora os vencedores possivelmente prefiram que não se tire a sorte novamente, deixar pacificamente os cargos pode ser a melhor solução para eles, ao invés de provocarem uma resistência violenta à sua usurpação de poder.

Examinemos a situação pelo ponto de vista dos derrotados em uma eleição. Eles enfrentam uma escolha entre recorrer à violência para tomar o poder pela força ou arcar com os custos da derrota e aguardar pela vitória na próxima oportunidade. A escolha será definida conforme as chances de sucesso da insurreição, os custos da luta, as perdas causadas pelo fato de serem governados contra a sua vontade e com as suas chances de vitória no próximo pleito. Esse cálculo pode pender para qualquer um dos lados, mas se as políticas implementadas pelos vencedores não forem muito extremas e se a chance de vitória numa eleição subsequente for suficientemente alta, os derrotados aguardarão pela próxima oportunidade. Por outro lado, os vencedores sabem que, para evitar que os derrotados peguem em armas, devem moderar suas políticas e não abusar de suas prerrogativas governamentais para negar aos derrotados a chance de vitória no futuro. A regulação de conflitos por meio da sorte cria uma situação na

qual esperar pacificamente pela sua vez é provavelmente a melhor opção para cada partido, dado que seu oponente faça o mesmo. O derramamento de sangue é evitado pelo simples fato de que as forças políticas acreditem que haja revezamento.

Considere a eleição presidencial dos Estados Unidos no ano 2000. Muitas pessoas – quase exatamente a metade das pessoas que votaram – decepcionaram-se com os resultados eleitorais. Mesmo assim, elas sabiam que teriam novamente uma chance de vencer em 2004. Então vieram as eleições de 2004, e elas se viram ainda mais decepcionadas, dado que a derrota foi inquestionável. Da mesma forma, elas estavam esperançosas com as eleições de 2008. E quem poderia esperar que a mesma sociedade que reelegeu Bush e Cheney egeria Obama? É essa mesma expectativa que fez com que a maioria dos americanos engolisse a vitória de Donald Trump, almejando a sua derrota quatro anos depois.

Mas nós não nos utilizamos de dispositivos aleatórios – nós votamos. Votar é a imposição de uma vontade sobre outra. Quando uma decisão é alcançada por meio do voto, algumas pessoas devem se submeter a uma opinião diferente da sua ou a uma decisão contrária ao seu interesse. O voto gera vencedores e perdedores e autoriza os vencedores a imporem a sua vontade, mesmo que com restrições, aos perdedores. Que diferença faz votarmos? Uma possível resposta é que o direito de votar impõe uma obrigação de se respeitarem os resultados da votação. Nessa visão, os perdedores obedecem porque acreditam que é seu dever aceitar os resultados de um processo decisório do qual eles participaram voluntariamente. Resultados eleitorais são legítimos no sentido de que as pessoas estão dispostas a aceitar decisões cujo conteúdo ainda é indeterminado, desde que possam participar do processo de tomada dessas decisões. Eu não creio que essa visão seja convincente. Obviamente, este não é o lugar para entrarmos em uma discussão a respeito de um tema central da teoria política, mas concordo com Kelsen (1988, p. 21) quando ele observa que “Da suposição puramente

negativa de que nenhum indivíduo conta mais do que qualquer outro não se permite deduzir o princípio positivo de que a vontade da maioria deva prevalecer”.

No entanto, eu acredito que o voto induz à aquiescência por meio de um mecanismo diferente. O voto é uma demonstração de força: uma leitura sobre as chances de cada parte em um eventual conflito. Se todos são igualmente fortes – ou estão igualmente armados –, a distribuição de votos é a representação do potencial resultado de um enfrentamento. Certamente, dado que a força física diverge dos números absolutos, e quando a habilidade de se travar a guerra torna-se profissionalizada e técnica, o voto não mais reflete a leitura das chances de cada um em um conflito violento. Mas o voto revela informações sobre as paixões, os valores e os interesses. Se as eleições consistem num substituto pacífico para a rebelião, é porque elas expressam quem poderia se amotinar, e por quais motivos. Elas informam aos derrotados que “aqui está a distribuição de forças: se vocês desobedecerem às ordens estabelecidas pelos resultados eleitorais, é mais provável que nós os derrotemos num confronto violento do que vocês nos derrotem” e informam aos vencedores que “se vocês não realizarem novas eleições ou se vocês força-rem demais a barra, nós somos capazes de impor uma resistência impeditiva”. Eleições, mesmo aquelas nas quais os governantes em exercício dispõem de vantagens esmagadoras, produzem um retrato a respeito das chances de cada força política em um eventual conflito violento.

Quando governantes – pessoas, partidos e grupos – ascendem ao poder pela força e não realizam eleições, é esperado que eles permaneçam, em média, vinte anos no poder antes que sejam destituídos novamente pela força; se eles realizam eleições sem a presença da oposição, é esperado que eles permaneçam por 25 anos; em países nos quais eleições são disputadas, golpes e outras formas violentas de tomada de poder ocorrem a cada 46 anos, enquanto em países nos quais ao menos uma alternância pacífica de poder

se deu como resultado das eleições, tais eventos ocorrem a cada 87 anos. Portanto, a mera realização de eleições já reduz a frequência de conflitos violentos, a realização de eleições com a presença das oposições reduz mais ainda e a realização de eleições competitivas faz com que a chance de conflito caia a quase zero. Eleições diminuem a violência política porque dão aos governantes a medida de seus limites.

Concluindo, o milagre da democracia consiste na obediência das forças políticas conflitantes aos resultados do voto. Pessoas que possuem armas obedecem a pessoas que não possuem. Governantes em exercício colocam em perigo seu controle sobre os cargos governamentais ao realizarem eleições. Candidatos derrotados aguardam pela sua oportunidade de vencer e obter cargos. Os conflitos são regulados e processados de acordo com regras definidas – portanto, limitados. Não é necessariamente consenso, mas também não é desordem: simplesmente é o conflito regulado, um conflito sem mortes. As urnas eleitorais acabam funcionando como “pedras de papel”.

Condições para a realização de eleições competitivas e pacíficas

O milagre não ocorre sob qualquer situação ou circunstância. A condição mais importante para que eleições se mantenham competitivas e para que seus resultados sejam aceitos pacificamente é que o “prêmio” em jogo numa eleição em particular – a diferença entre as políticas do vencedor e aquelas que seriam implementadas pelo derrotado – não pode ser muito baixo e nem muito alto; caso seja alto, a chance de o vencedor da atual eleição sair vitorioso novamente em uma eleição futura deve ser menor. Explicando de outra maneira: quanto mais diferença fizer o resultado de uma eleição em particular, menores devem ser as chances de o governante em exercício vencer o próximo pleito. O raciocínio que leva a essa conclusão é intuitivo: se o vencedor de uma eleição teme que uma derrota eleitoral seja desastrosa para si ou para seus apoiadores, ele

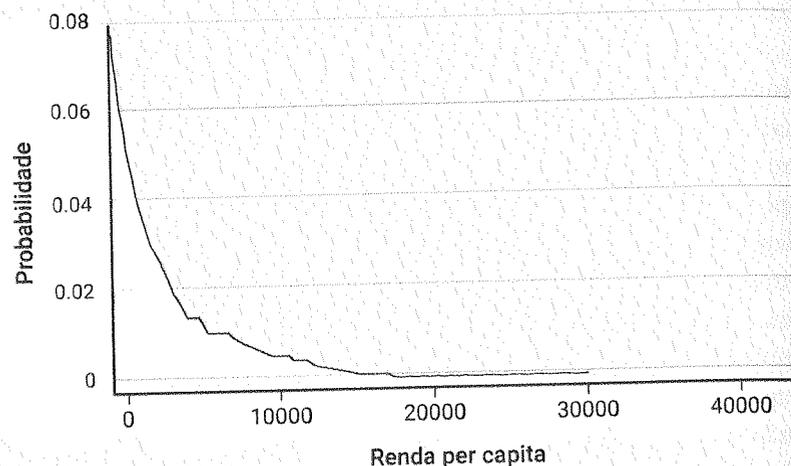
fará de tudo ao seu alcance para não perder, manipulando as regras, reprimindo a oposição ou mesmo recorrendo à fraude. Por sua vez, se a oposição derrotada observar que o governante em exercício promove uma agenda política altamente danosa aos seus interesses e valores, ela somente aguardará pacientemente pela próxima eleição se houver a expectativa de que suas chances de vencer e reverter o curso sejam razoáveis.

Se tais condições não são atendidas, ou os governantes investidos são tentados a sustentar seu poder por meios inconstitucionais, ou a oposição é tentada a usar da violência para evitar que o vencedor assuma seu cargo. Eleições são competitivas e pacíficas apenas se a oposição acredita que o vencedor não tentará impedir ilegalmente que ela o derrote numa eleição futura e se o atual governante acredita que receberá o mesmo tratamento e terá a mesma chance novamente, caso seja derrotado. Um importante corolário desse argumento é que as eleições, nesse caso, não devem fazer muita diferença ao longo do tempo: os riscos envolvidos em cada eleição devem ser baixos, ou ao menos deve haver uma boa chance de que as políticas implementadas possam ser revertidas no futuro. Logo, a lógica competitiva na qual as forças políticas podem recorrer à violência quando não são capazes de tolerar os resultados eleitorais implica que o alcance das mudanças que podem ser provocadas por eleições em termos de condições econômicas, sociais e políticas em uma sociedade é limitado.

Tanto a renda *per capita* elevada quanto a igualdade econômica são essenciais para que eleições se mantenham competitivas. Isso se dá porque, quando a renda é mais alta, qualquer diferença entre as políticas econômicas adotadas pelos partidos e coalizações em disputa importa menos. Suponha que, se o seu partido vencer uma eleição, sua renda aumentará 10%, e, se perder, ela diminuirá na mesma proporção. A diferença no nível de utilidade causada pelo resultado eleitoral será menor, então, à medida que a renda for maior. Portanto, os riscos envolvidos em cada eleição são menores

para os países com maiores valores de renda *per capita* e para os grupos de maior renda dentro desses países.

Gráfico 10.1 – Probabilidade de queda da democracia por faixa de renda *per capita*



Linha de suavização Lowess.

Aqui vai uma informação histórica. Em países ricos, tanto os vencedores quanto os derrotados obedecem aos resultados eleitorais. Como mostra o gráfico 10.1, a probabilidade de que eleições competitivas sejam substituídas por alguma outra forma de escolha ou imposição de governantes tende a zero quando a renda *per capita* aumenta. Enquanto setenta democracias colapsaram em países pobres, democracias mais abastadas sobreviveram a guerras, revoltas populares, escândalos, crises econômicas e governamentais, faça chuva ou faça sol.

Ocorreu uma eleição na Costa Rica em 1948, quando a renda *per capita* do país era de cerca de US\$ 1.500,00. A eleição terminou em empate técnico: os dois candidatos receberam quase o mesmo

número de votos, e havia muitas acusações de fraude, de maneira que era impossível determinar quem era o vencedor. Não havia uma definição sobre quem deveria decidir a contenda, e então, o Congresso tomou para si a decisão e declarou como vencedor o candidato que havia oficialmente recebido menos votos. eclodiu uma guerra civil, na qual cerca de três mil pessoas foram mortas. Em outra ocasião, foi realizada uma eleição em outro país. Novamente, houve empate técnico: os dois candidatos receberam quase o mesmo número de votos e havia muitas acusações de fraude, de maneira que era impossível se determinar quem era o vencedor. Não havia uma definição sobre quem deveria decidir a contenda, e então, a Suprema Corte, cujos membros foram em parte indicados pelo pai de um dos candidatos, tomou para si a decisão e declarou como vencedor o candidato que havia oficialmente recebido menos votos. Todos, então, foram embora para as suas casas em seus veículos utilitários esportivos e foram cultivar seus jardins. Eles possuíam utilitários esportivos e jardins, pois o país tinha uma renda *per capita* de cerca de US\$ 20.000,00.

A renda alta é uma condição suficiente para que eleições se mantenham competitivas, mas não é uma condição necessária. Realizar eleições competitivas e aceitar derrotas eleitorais é algo que os políticos aprendem a fazer. É difícil colocar-se em uma posição na qual exista a possibilidade de se removerem governantes dos cargos pela via eleitoral quando um país nunca teve experiência semelhante em seu passado, e, por esse motivo, 68 países ainda não o fizeram. O motivo é que, se um país nunca vivenciou uma transição de poder pacífica por meio de eleições, os governantes não são capazes de prever o que pode acontecer caso sejam derrotados. Esse quadro pode ter resultado da não realização de eleições, do impedimento de que a oposição competisse efetivamente ou do simples fato de que os eleitores livremente reconduziram os governantes em exercício a seus cargos. Independentemente dos motivos, o fato é que a possibilidade de derrota é um mergulho no desconhecido. Será que os

governantes derrotados sobreviverão intactos, como forças políticas capazes de eventualmente retornar ao poder, ou será que correm risco de vida, de aprisionamento ou exílio, de uma aniquilação pessoal e política? Navegando em águas desconhecidas, os governantes não sabem o que mais podem perder se forem removidos de seus cargos, nem o quanto mais podem afundar.

Mesmo assim, quando um governante é derrotado e entrega pacificamente seu cargo, grande parte da incerteza relativa ao tratamento que ele receberá deixa de existir. O atual vencedor agora sabe que o partido derrotado se expôs voluntariamente ao risco da derrota e deixou o poder pacificamente quando foi derrotado. Por isso, os riscos que os novos governantes encaram são reduzidos. Quando tais eventos – a alternância pacífica entre partidos no poder como resultado de eleições – ocorrem repetidamente, eles se tornam rotineiros. Em países que nunca experimentaram a alternância em seu passado, a probabilidade de que ela ocorra numa eleição próxima é de apenas 12%; em países que testemunharam ao menos uma alternância anteriormente, a chance cresce para 30%; em países que experimentaram duas ou mais alternâncias no passado, a possibilidade chega a 45%, ou seja, em cerca de uma a cada duas eleições.

Portanto, embora o hábito de se mudar governos por meio de eleições não seja fácil de se adquirir, ele se torna enraizado com a repetição das experiências. Esse hábito é autoinstitucionalizante em diferentes ambientes econômicos e institucionais. Eleições são capazes de processar pacificamente os conflitos quando não há grandes riscos e quando as forças políticas conflitantes aprendem, por meio da experiência, que não há muito em jogo.

Conclusões

Eleições são fenômenos que provocam uma forte ambivalência. A vida cotidiana da política eleitoral não é um espetáculo que fascina: é uma disputa sem fim marcada por ambições mesquinhas, uma retórica feita para esconder e ludibriar, conexões escusas entre poder e capital, leis que não transmitem sequer uma falsa sensação de justiça e políticas que reforçam privilégios. Para o bem ou para o mal, algumas pessoas se sentem insatisfeitas com a incapacidade das eleições de fazer com que as pessoas sintam que a sua participação é efetiva, outras com a incapacidade de garantir que governos façam o que devem fazer e não façam o que não foram delegados a fazer, e muitas com o fracasso dos governos eleitos em melhorar as suas vidas. Porém, parte dessa insatisfação é inapropriada. Os mecanismos políticos estão embutidos nas sociedades, com as suas estruturas de propriedade, seus mercados, suas relações de força física, suas divisões sociais, étnicas e religiosas, seus valores e suas tradições. O alcance de cada mecanismo político está limitado pelas condições sociais dentro das quais ele opera. Nós não devemos esperar que eleições produzam resultados que nenhum sistema de seleção de governantes seria capaz de produzir em uma sociedade qualquer. Governos não são onipotentes, tampouco oniscientes.

O ponto de partida para se pensar sobre qualquer método de escolha de governantes deve ser a noção de que sermos governados é algo inescapável – e, por “governados”, quero dizer “coagidos a fazer o que não gostaríamos” e “proibidos de fazer o que talvez quiséssemos fazer”. Esse fato é indiscutível. Eleições são o mecanismo

menos insatisfatório para escolhermos nossos governantes, porque, quando baseadas na regra da maioria simples, elas minimizam a insatisfação popular em relação às leis pelas quais somos governados. Governantes selecionados por outros métodos – hereditariedade, cooptação ou simplesmente pela força bruta – podem governar de maneiras que quase ninguém aprova, enquanto aqueles que são eleitos devem seguir as vontades de pelo menos alguma maioria. Mesmo assim, eleições inevitavelmente produzem vencedores e perdedores temporários, e, embora os riscos envolvidos nas eleições não possam ser muito altos para que o mecanismo opere rotineira e pacificamente, a derrota é desagradável. Portanto, algumas pessoas estão sempre insatisfeitas com seus resultados.

Além disso, mesmo aqueles que se encontram do lado vencedor não podem ter certeza de que o governo que elegeram fará o que desejam e o que foi prometido. As instruções fornecidas pelas eleições aos governos não são vinculantes, porque, quando as circunstâncias mudam em meio a um mandato, as pessoas podem desejar que o governo traia suas próprias promessas. E, quando as condições mudam, os eleitores não têm certeza se os governos estão fazendo o melhor que podem ou se estão agindo em nome de interesses próprios ou de terceiros. Contudo, se desejam a reeleição, governos devem prever como os eleitores avaliarão os resultados de suas ações numa eleição próxima. Mas como os eleitores não têm como saber com certeza se os resultados se deram por conta da ação governamental ou de circunstâncias além do seu controle, governos podem encobrir fatos e escapar de suas responsabilidades. Portanto, nem o mecanismo prospectivo de controle governamental, nem o retrospectivo, são muito eficazes. Esse também é um fato irrefutável, apesar de cada sistema político diferir em relação à transparência de suas ações.

Quando estamos insatisfeitos com nossas vidas, tendemos a culpar os políticos. Em parte, políticos pedem por isso. Competindo nas eleições, políticos elevam expectativas, mesmo quando

sabem que pouco podem fazer para cumpri-las. Essa é mais uma característica inevitável das eleições. Imagine um candidato que diga aos eleitores que nada pode ser feito para remediar os problemas do desemprego, dos baixos salários e da segurança pública: esse candidato não ganharia nenhum voto. Desejamos que políticos ofereçam esperança e façam promessas, mesmo quando suspeitamos de que não haja muito o que possa ser feito. Porém, existem limites de ação, mesmo para os governos mais bem-intencionados. Em primeiro lugar, constantemente, ninguém sabe qual a melhor ação a ser tomada, e os governos, tampouco. Governos encontram-se na nada invejável situação de não poderem se dar ao luxo de simplesmente se absterem quando não sabem o que fazer. Mesmo quando não há certeza se é mais desejável estimular a demanda ou promover a responsabilidade fiscal, governos devem escolher uma das opções e agir. O debate sobre as melhores políticas econômicas, educacionais ou de bem-estar social é marcado pelo dissenso, mesmo entre especialistas; então, quando os governos vão atrás de seus conselhos, frequentemente são alertados de que “por um lado...” e “por outro lado...”.

Governos aparentam ser particularmente ineficazes quando têm de lidar com a desigualdade econômica. Essa impotência se deve, em parte, à estrutura de propriedade das sociedades nas quais vivemos, sociedades nas quais as decisões sobre investimento e emprego tomadas pelos proprietários dos recursos produtivos afetam a vida de todas as outras pessoas. O capitalismo impõe limites às decisões que podem ser alcançadas por meio de eleições, limites que vinculam todos os governos. Mas parte da ineficácia dos governos em reduzir a desigualdade econômica se deve ao poder político daqueles que controlam os maiores recursos econômicos. Mesmo quando todos os cidadãos desfrutam do mesmo direito de afetar as políticas governamentais, a influência real sobre essas políticas não é igual quando as pessoas são economicamente desiguais. Desigualdade econômica gera desigualdade política, e a desigualdade

política reproduz a desigualdade econômica: é difícil quebrar esse círculo vicioso.

Embora os governos difiram uns dos outros, não é tão irracional pensar que alguns sejam melhores que outros: é isso que explica os ciclos de desapontamento e esperança. Eleições incessantemente reacendem nossas esperanças. Estamos sempre dispostos a ser ludibriados por promessas e a depositar nossas fichas em apostas eleitorais. Mesmo um espetáculo de qualidade medíocre ainda pode emocionar e envolver o seu espectador; mais ainda, ele é apreciado, defendido e celebrado. É verdade que aqueles que se veem mais insatisfeitos com o funcionamento da democracia são os que menos têm chance de vê-la como o melhor sistema em qualquer situação. Mas muitos sustentam a crença de que, pela organização e pela participação na competição eleitoral, serão capazes de promover seus interesses e valores.

A expectativa de vitória no próximo pleito, ou no seguinte, é o que canaliza a ação política em eleições. Eleições são métodos pelos quais indivíduos e grupos – “forças políticas” – lutam para promover seus interesses e valores, muitas vezes conflitantes, em algumas sociedades. Eleições não são um mecanismo que nos presenteia com aquilo que desejamos – bons governos, racionalidade, justiça, desenvolvimento, igualdade, e assim por diante –, mas apenas uma arena na qual as pessoas com preferências heterogêneas processam seus conflitos de acordo com algumas regras. O que é produzido pelas eleições depende, portanto, do que os atores políticos fazem. Mas, enquanto candidatos derrotados tiverem alguma chance de reverter sua sorte no futuro e enquanto as eleições forem livres, justas e competitivas, eles podem aguardar a sua vez. Para processarmos os conflitos pacificamente, não é necessário que concordemos: embora o *slogan* “a união faz a força” seja inspirador, eleições são mecanismos que nos dão força mesmo quando estamos desunidos. Nas palavras de Bobbio (1989, p. 156), “O que é a democracia senão um conjunto

de regras [...] para solucionarmos conflitos sem derramamento de sangue?”. Esta é a genialidade das eleições.

Eleições e democracia

Uma coisa que aprendemos é que votar não necessariamente significa selecionar, e que, em muitos países ao redor do mundo, eventos denominados “eleições” não dão aos seus cidadãos a possibilidade de escolherem seus governos. Mas será que a democracia está restrita a eleições competitivas?

Esse é um assunto sobre o qual há ampla divergência. Uma perspectiva representada por Joseph Schumpeter (1942) sustenta que governos eleitos por maiorias devem ser capazes de governar sem injunções externas. O ponto de vista oposto defende que a discricionariedade governamental deve ser limitada por regras contramajoritárias ou de maioria qualificada, como aquelas que discutimos anteriormente. A perspectiva antimajoritária é motivada pelo temor de que maiorias irrestritas sejam volúveis e despóticas. Na análise de Madison (*O Federalista*, nº 51), “se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de nenhuma instituição”. Maiorias são incapazes de impor limites a si mesmas, eles afirmam, de maneira que as injunções externas são necessárias para proteger as pessoas de governos mal-intencionados ou desequilibrados. Mas o contra-argumento é que, enquanto as limitações à maioria impedem que governos causem danos, elas também os impossibilitam de fazer coisas boas. A separação de poderes, sobretudo na fórmula dos freios e contrapesos, debilita a capacidade de se governar com eficácia.

Minha própria visão é pró-maioria, mas com uma grande ressalva. Em primeiro lugar, e talvez surpreendentemente, uma construção teórica leva à conclusão de que regras de maioria qualificada têm maiores chances de produzir governos despóticos do que regras de maioria simples. E, embora seja difícil ultrapassar a margem da maioria qualificada – por exemplo, dois terços do Legis-

lativo –, um governo que atinja esse número ou um partido que controle todas as instituições relevantes, o Legislativo, o Executivo e os tribunais, não se preocupa tanto com a possibilidade de derrota eleitoral e se sente mais à vontade para cometer excessos (Dixit et al., 2000). Por outro lado, governos apoiados por maiorias simples são mais contidos, pois temem o veredito dos eleitores em uma eleição futura. Em segundo lugar, evidências empíricas mostram que países que não possuem sistemas de freios e contrapesos ou nos quais esses sistemas são mais fracos, como a Suécia ou o Reino Unido, não exibem uma oscilação política mais pronunciada ou estão mais propensos a violar direitos do que países nos quais a governança é institucionalmente mais compartimentada (McGann, 2006). Portanto, o argumento a favor das limitações institucionais não subsiste, lógica ou empiricamente.

A ressalva já deve ser familiar: governantes dispõem de muitos instrumentos para se evadirem da responsabilidade por sua inércia e por ações que ofendam a uma maioria. Maiorias podem ser “fabricadas” por meio da intimidação ou pela compra da mídia, pela instrumentalização da burocracia, pelo impedimento de que a oposição vote e por meio de diversos outros instrumentos que estudamos anteriormente. Logo, as instituições decisivas para a democracia são aquelas que impedem governantes em exercício de abusarem de seu poder para direcionarem os resultados eleitorais. Elas incluem a gerência e a supervisão do processo eleitoral por organismos independentes e separados do Executivo, sejam eles judiciais ou autônomos, óbices ao fluxo de dinheiro para a política, e o estrito cumprimento dos direitos políticos: todas as condições enumeradas por Dahl (1971) como necessárias para que eleições sejam realmente livres. No entanto, essas condições foram mantidas em diferentes graus nas democracias ao longo dos últimos sessenta anos, de maneira que faz sentido falarmos em uma maior ou menor “qualidade da democracia”. Nos Estados Unidos, em particular, o acesso do poder financeiro à política é praticamente

ilimitado, e a administração eleitoral local permite abusos, muitas vezes, na forma de obstáculos ao exercício do voto para as potenciais oposições, enquanto tais práticas são muito menos frequentes em outras democracias desenvolvidas, como na Suécia.

Por fim, minha visão é de que devemos empreender todos os esforços possíveis para permitir que as pessoas decidam livremente como e por quem elas desejam ser governadas e deixar que os governos atuem. Mas eu certamente reconheço que muitas pessoas pensam de forma diferente.

Uma crise da democracia?

O triunfo de Donald Trump nos Estados Unidos, a ascensão de partidos antissistema em vários países da Europa ocidental e as inclinações autoritárias de alguns governos no leste europeu – notadamente, Hungria e Polônia – são tomadas por alguns observadores como os arautos de uma crise iminente da democracia. Resultados de inúmeras pesquisas mostrando uma queda no apoio à democracia são interpretados como sinais de “des-democratização” e de “desconsolidação democrática”. Existem razões para o ceticismo: fomentar crises é uma das formas preferidas da mídia e dos intelectuais para gerarem, respectivamente, mais vendas e publicidade. De fato, se observarmos os títulos de obras publicadas ao longo dos últimos sessenta anos, parece que a democracia se encontra em uma crise perene, e que as crises são, nas palavras do marxista húngaro Georg Lukács, “apenas a intensificação da vida cotidiana da sociedade burguesa”. Obviamente, a vitória eleitoral de um partido do qual não se gosta não é uma crise da democracia. Tachar opositores de “antidemocráticos” é apenas um instrumento retórico comum do repertório político. Mas a combinação entre as atitudes públicas e as intenções declaradas de alguns líderes políticos é motivo para uma preocupação real.

Uma “crise da democracia” pode assumir formas mais ou menos drásticas: ela pode significar simplesmente um colapso – um governante eleito não realiza novas eleições ou reprime a oposição ao ponto de comprometer suas chances de vitória, ou mesmo militares tomam o poder à força – ou que as instituições são formalmente preservadas, mas que o líder político governa apelando diretamente ao “povo” e ignorando as normas institucionais, em uma espécie de populismo, “democracia iliberal”, ou como queiram a denominar. Colapsos absolutos da democracia são relativamente fáceis de identificar, mas a dimensão e o tipo de deterioração democrática que constituem uma “crise” são avaliações inevitavelmente subjetivas, então devemos esperar que haja divergência de opiniões.

Consideremos, primeiramente, a pergunta mais simples: quais são as chances de a democracia colapsar em sistemas economicamente desenvolvidos? Ao contrário das frequentes referências a esses trágicos eventos, o olhar para o advento do fascismo na Europa das décadas de 1920 e 1930 não é útil, simplesmente porque os países onde o fascismo ascendeu ao poder eram miseravelmente pobres se comparados à atualidade. A renda *per capita* na Itália era de US\$ 2.361,00, em 1922, comparada a US\$ 19.909,00, em 2008; na Alemanha, era de US\$ 3.362,00, em 1932, e de US\$ 20.801,00, em 2008; na Áustria, era de US\$ 2.940,00, em 1932, e de US\$ 24.131, em 2008 – era simplesmente um mundo diferente. E nós temos observado que a renda é um poderoso instrumento para prever a chance de sobrevivência da democracia. Mesmo se ignorarmos o fato de a democracia estar em vigor há mais de duzentos anos nos Estados Unidos, dado o atual valor da renda no país, a probabilidade de que o governante em exercício não realize eleições, ou realize uma na qual a oposição não tenha chances de ganhar, é de 1 em 1,8 milhões de países-anos. Se alguém acredita em tirar lições a partir da história, um colapso total da democracia num país com a renda *per capita* dos Estados Unidos está simplesmente fora do plano do imaginável. Mas a história pode não ser

um guia confiável: alguns eventos catastróficos e sem precedentes podem derrubar as suas teses.

Por sua vez, presumir a estabilidade da democracia a partir de respostas em pesquisas é um truque publicitário, e não um procedimento cientificamente válido. Por exemplo, ninguém sabe o que as pessoas entendem por “democracia” em diferentes países e épocas, quando são questionadas se a “democracia” é a melhor forma de governo ou se é essencial para elas que seus países sejam governados “democraticamente”. Mesmo os pesquisadores discutem arduamente sobre como definir a “democracia”, com toda a sorte de distinções e qualificações: “majoritária”, “liberal”, “representativa”, “direta”, “social” e até mesmo “autoritária”. E, enquanto as elites enxergam a democracia em termos institucionais, diversas pesquisas indicam que a maior parte do público constantemente enxerga a democracia em termos de “igualdade social e econômica”. Além disso, mesmo que pesquisas recentes indiquem que muitas pessoas desejam ser governadas por “lideranças fortes” e muitas outras por “especialistas” partidários, isso significa que essas pessoas não desejam ter voz no processo de escolha desses líderes ou especialistas? O gosto pela seleção de governos por meio de eleições é um gosto adquirido, mas que se torna viciante (Prezworski, 2015). Desejar que governos sejam eficazes e esperar que eles sejam competentes e capazes de melhorar a vida das pessoas não implica abdicar do direito de escolhê-los e de substituí-los quando falham. Finalmente, com todas as variações no apoio à democracia demonstradas por pesquisas conduzidas em diversos países desenvolvidos nos últimos 35 anos, a democracia não colapsou em nenhum deles. Podemos nos preocupar quando poucas pessoas expressam confiança nos partidos políticos, parlamentos e governos, quando a crença de que a democracia é o melhor sistema de governo declina entre o grande público ou quando o clamor por lideranças fortes ou pela tecnocracia aumenta. Mas a capacidade de prever o colapso total da democracia por meio das respostas a essas perguntas é inexistente.

Outra pergunta muito mais complexa é se a democracia sofrerá deterioração. Aqui, penso eu, devemos separar analiticamente os países onde a extrema-direita está no poder – Estados Unidos, Hungria e Polônia – e aqueles nos quais ela não está e provavelmente não estará. O perigo nos Estados Unidos é a possibilidade de que o governante em exercício intimidasse a mídia e criasse uma máquina de propaganda própria, que politizaria as agências de segurança, que assediasse oponentes políticos, que se utilizasse do poder estatal para recompensar empresas privadas simpáticas ao governo, que aplicasse as leis seletivamente, que provocasse conflitos externos para fomentar o medo e que fraudasse as eleições. Tal cenário não seria sem precedentes. Os Estados Unidos têm uma longa história de “ondas” de representação: a “ameaça vermelha” de 1917-1920, o aprisionamento de cidadãos japoneses durante a Segunda Guerra Mundial, o macarthismo e a presidência de Nixon. Em todos esses casos, a Suprema Corte reagiu lentamente contra violações de direitos civis e políticos. Ainda assim, o Partido Democrata perdeu a eleição em 1920, o senador McCarthy foi censurado pelo Senado, e Richard Nixon foi forçado a renunciar. Por outro lado, o perigo existente em países onde a direita radical não ascenderia ao poder é que os governos possam ser demasiado lenientes e tentem acomodar demandas nativistas e racistas e restringir as liberdades civis sem melhorar as condições de vida das pessoas mais insatisfeitas com o *status quo*.

Portanto, embora não devamos nos desesperar, também não podemos ser otimistas. Algo de profundo está acontecendo. Talvez o melhor diagnóstico sobre a situação da democracia em muitos países seja “partidarismo intenso com partidos fracos”.¹ Eleições democráticas somente processam os conflitos pacificamente quando os partidos são bem-sucedidos na estruturação de conflitos e na

¹ Azaro, Julia. “Weak parties with strong partisanship are a bad combination”. 2016. Disponível em: www.vox.com.

canalização de ações políticas em eleições. Instituições representativas absorvem os conflitos somente se todos tiverem o direito de participar dessas instituições, se os conflitos forem estruturados pelos partidos políticos, se os partidos forem capazes de controlar seus apoiadores e se essas organizações tiverem incentivos para buscar a realização de seus interesses por meio do sistema representativo. A experiência histórica sugere que, quando o conflito escapa para as ruas, o apoio popular a medidas autoritárias destinadas a manter a ordem pública aumenta, mesmo quando os protestos se dirigem precisamente contra as tendências autoritárias dos governos. Logo, uma vez que os conflitos ultrapassam as fronteiras institucionais, eles tendem a escalar. Além disso, a menos que a oposição seja unida e disciplinada, alguns grupos emergem e realizam atos violentos que são politicamente contraproducentes, apenas fortalecendo a justificativa para a repressão. Quando os conflitos superam o enquadramento representativo, os governos têm apenas duas opções: perseverar com sua agenda política enquanto se utilizam de repressão ou abandonar suas políticas a fim de apaziguar a oposição. Nenhuma das alternativas é atraente. Espirais de colapsos da ordem e de repressão desgastam a democracia, enquanto repetidas concessões feitas a manifestantes tornam os governos incapazes de implementarem qualquer política de forma estável.

Meu medo é que nem o governo Trump, nem o Brexit ou nenhum dos governos que serão eleitos no continente europeu sejam capazes de melhorar as condições de vida da maioria das pessoas, o que deve causar apenas o recrudescimento do sentimento “antissistema” ou “anti-*establishment*”. É natural que, quando as pessoas participam de sucessivos processos eleitorais, assistem às trocas de governos e descubrem que suas vidas continuam as mesmas, elas acreditem que existe algo de errado com “o sistema” ou “o *establishment*”. Embora seja um exemplo extremo, a Itália teve 63 governos em 64 anos e a corrupção jamais desapareceu das manchetes. Por “natural”, não quero dizer que esse processo seja

“racional”: é verdade que, por vezes, políticos são incompetentes e corruptos, mas, na maioria do tempo, nenhum governo pode fazer muita coisa, ou mesmo sabe o que fazer, ainda que deseje fazer o melhor.

Enfim, parece que a crise atual vai se arrastar pelo futuro próximo. Nada deve mudar em grande medida, exceto pela maior polarização e pela intensificação dos conflitos, irrompendo ocasionalmente em episódios de violência estatal e antiestatal. Devo admitir que, quando comecei a escrever o presente livro – antes do Brexit, da eleição de Donald Trump e do fracasso do referendo constitucional italiano –, eu não antecipei que teria de concluir fazendo essas especulações. Nós ainda possuímos um entendimento apenas limitado a respeito dos processos pelos quais a democracia entra em colapso e, menos ainda, sobre os processos pelos quais ela se deteriora. Quão amarga será a lição que iremos aprender, ainda não sabemos. No final, não importa tanto quem venceu ou quem vencerá as eleições, mas se as eleições ainda são capazes de processar pacificamente os conflitos em sociedades intensamente divididas.

Leituras sugeridas

- Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- Dunn, John. *Democracy: A History*. New York: Atlantic Monthly Press, 2005.
- Hamilton, Alexander et al. *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*. Edited by Gary Wills. New York: Bantam Books, 1788.
- Kelsen, Hans. *The Essence and the Value of Democracy*. Editado por Nadia Urbinati e Carlo Invernizzi Accetti. Lanham: Rowman & Littlefield, 2013.
- Manin, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Morgan, Edmund. *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*. Nova York: W.W. Norton, 1988.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Nova York: Cambridge University Press, 2010.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nova York: Harper & Brothers, 1942.

Referências

- Arrow, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press, 1951.
- Bernstein, Eduard. *Evolutionary Socialism*. Nova York: Schocken, 1961.
- Bird, Colin. "The Possibility of Self-Government". *American Political Science Review*, v. 94, n. 3, p. 563-577, 2000.
- Black, Duncan. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.
- Bobbio, Norberto. *The Future of Democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.
- Burke, Edmund. "Speech to the Electors of Bristol". In Canavan, Francis (ed.). *Selected Works of Edmund Burke*, v. 4: Miscellaneous Writings. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. Disponível em: <https://oll.libertyfund.org/title/canavan-select-works-of-edmund-burke-vol-4>. Acesso em: 31 mai. 2021.
- Chetty, Raj et al. "The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility Since 1940". *Working Paper 22910*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, dez. 2016. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w22910>. Acesso em: 31 mai. 2021.
- Collier, Simon e Sater, William. *A History of Chile, 1808-1994*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Collini, Stefan et al. *That Noble Science of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- Crook, Malcolm. *Elections in the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Cukierman, Alex et al. "Senior age and Political Instability". *American Economic Review*, v. 82, n. 3, p. 537-555, 1992.
- Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- _____ e Lindblom, Charles. *Politics, Economics, and Welfare*. Nova York: Harper & Brothers, 1953.
- Dixit, Avinash et al. "The Dynamics of Political Compromise". *Journal of Political Economy*, v. 108, n. 3, p. 531-568, 2000.

- Dworkin, Ronald. *Freedom's Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- Foa, Roberto Stefan e Mounk, Yascha. "The Democratic Disconnect". *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, p. 5-17, 2016.
- Gilens, Martin. *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- Ginsburg, Tom e Versteeg, Mila. "The Global Spread of Constitutional Review: An Empirical Analysis". *Working Paper*. Chicago: University of Chicago Law School, 2012.
- Grossman, Gene M. and Elhanan Helpman. *Special Interest Politics*. Cambridge: MIT Press, 2001.
- Hamilton, Alexander et al. *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*. Edited by Gary Wills. Nova York: Bantam Books, 1788.
- Harding, Robin. "Freedom to Choose and Democracy: The Empirical Question". *Economics and Philosophy*, v. 27, n. 3, p. 221-245, 2011.
- Harvey, Anna. "The Economic Origins of Entrenched Judicial Review". *Studies in American Political Development*, v. 29, n. 1, p. 1-22, 2015.
- _____. "Buckley v. Valeo, Republican Electoral Success, and Republican Polarization, 1972-1981". *Working Paper*, Department of Politics. Nova York: New York University, 2016.
- Herrerros, Francisco. "Screening before Sanctioning. Elections and the Republican Traditions". *Working Paper*. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), 2005. Disponível em: <http://ipp.csic.es/es/workpaper/screening-sanctioning-elections-republican-tradition>. Acesso em: 31 mai. 2021.
- Hofstadter, Richard. *The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*. Berkeley: University of California Press, 1969.
- Jaurès, Jean. *L'Esprit de socialisme*. Paris: Denoël, 1971.
- Kelsen, Hans. *The Essence and the Value of Democracy*. Editado por Nadia Urbinati e Carlo Invernizzi Accetti. Lanham: Rowman & Littlefield, 2013.
- Lagerspetz, Eerik. "Wisdom and Numbers". *Social Science Information*, v. 49, n. 1, p. 29-60, 2010.
- Lippmann, Walter. *The Public Philosophy*. Nova York: Mentor Books, 1956.
- Macaulay, Thomas. *Complete Writings*, v. 17. Boston e Nova York: Houghton-Mifflin, 1900.
- McGann, Anthony. *The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006.
- Manin, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Marx, Karl. 1844. *On the Jewish Question*. Disponível em: <http://csf.colorado.edu/psn/marx/Archive/1844-JQ>.

- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, Barão de. *De l'esprit des lois*. Paris: Gallimard, 1995.
- Morgan, Edmund. *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*. Nova York: W.W. Norton, 1988.
- Palmer, R. R. *The Age of the Democratic Revolution, v. II: The Struggle*. Princeton: Princeton University Press, 1964.
- Pasquino, Pasquale. *Sieyès et L'Invention de la Constitution en France*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1998.
- Pitkin, Hanna. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- Posada-Carbó, Eduardo. "Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930". *Journal of Latin American Studies*, v. 32, n. 3, p. 611-644, 2000.
- Prat, Andrea. "An Economic Analysis of Campaign Financing". *Working Paper*. Nova York: Columbia University, 1999. Disponível em: www.columbia.edu/~ap3116/papers/WorldEconomics2.doc. Acesso em: 31 mai. 2021.
- Przeworski, Adam. "Acquiring the Habit of Changing Governments through Elections." *Comparative Political Studies*, v. 48, n. 1, p. 1-29, 2015.
- Rae, Douglas W. "Decision Rules and Individual Values in Constitutional Choice." *American Political Science Review*, v. 63, n. 1, p. 40-56, 1969.
- Riker, William. *Liberalism Against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. São Francisco: Freeman, 1982.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Du contrat social*. Editado por Robert Derathé. Paris: Gallimard, 1964.
- Schmitt, Carl. *Théorie de la Constitution*. Tradução: Lilyane Deroche. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.
- Schmitter, Philippe e Karl, Terry Lynn. "What Democracy is... and What it is Not." *Journal of Democracy*, v. 2, n. 3, p. 75-88, 1991.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nova York: Harper & Brothers, 1942.
- Sharp, Andrew. *The English Levellers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Sieyès, Emmanuel. *Qu'est-ce que le tiers état?* Editado por Roberto Zapperi. Genebra: Droz, 1970.
- Simmel, Georg. *The Sociology of Georg Simmel*. Tradução, edição e introdução: Kurt H. Wolff. Nova York: Free Press, 1950.
- Wood, Gordon S. *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. Nova York: W.W. Norton, 1969.

Sobre o autor

Adam Przeworski é professor emérito “Carroll e Milton” da Universidade de Nova York (NYU). Foi professor da Universidade de Chicago e professor visitante em universidades da Índia, Chile, França, Alemanha, Espanha e Suíça. É membro da Academia Estadunidense de Artes e Ciências e da Academia Nacional de Ciências e recipiente do Prêmio de Melhor Livro da *Socialist Review* (1985), Prêmio Gregory M. Luebbert para artigos científicos (1998), Prêmio Woodrow Wilson (2001), Prêmio Lawrence Longley (2010), Prêmio Johan Skytte (2010), Prêmio Sakip Sabanci (2018) e Prêmio Juan Linz (2018). Entre suas publicações mais recentes estão o presente livro (*Why Bother with Elections?*, London: Polity Press, 2018) e *Crises of Democracy* (New York: CUP, 2019).

Formato 14 x 21
Tipologia: Garamond (texto) Gill Sans (títulos)
Papel: Offset 90 g/m² (miolo)
Supremo 250 g/m² (capa)
CTP, impressão e acabamento: Meta Brasil

O autor mostra como as eleições se tornaram a forma privilegiada de escolher governantes em sociedades modernas, como se deu a expansão do direito de voto a partir do século XVIII e como presidentes e legislativos passaram a ser escolhidos pelo voto direto.

A leitura de *Por que eleições importam?* é fundamental, sobretudo neste momento em que chefes de estado (eleitos pelo voto popular) questionam a legitimidade do processo de votação em seus países.

Jairo Nicolau