

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

Volume 6, Número 2, Outubro de 2017

A Vez do Populismo

William A. Galston

**Conseguirá a Democracia
Sobreviver à Internet?**

Nathaniel Persily

O Fim da Ilusão Pós-Nacionalista

Ghia Nodia

**A Malaise Política no Brasil:
Causas Reais e Imaginárias**

Marcus André Melo

**O dilema brasileiro: entre o individualismo
cívico e o personalismo transgressor**

Bernardo Sorj

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**
FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN



CONSELHO EDITORIAL

Bernardo Sorj
Sergio Fausto
Diego Abente Brun
Mirian Kornblith

CONSELHO ACESSOR

Fernando Henrique Cardoso
Larry Diamond
Marc F. Plattner
Simon Schwartzman

TRADUÇÃO

Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA

Isadora Carvalho
Otávio Dias

Apresentação

No artigo que abre este número, “A vez do populismo”, o norte-americano William A. Galston (Brookings Institution) analisa o que ele define como a quarta — e mais preocupante — convergência política do pós-guerra: uma onda populista que ameaça as políticas levadas a cabo nas últimas décadas por partidos tradicionais (de centro-esquerda e de centro-direita) da Europa central aos Estados Unidos, passando pela Inglaterra. Não somente o livre-comércio, os acordos comerciais e as instituições internacionais, mas as próprias bases da democracia liberal, como a liberdade de imprensa, o Estado de Direito e os direitos das minorias, perdem terreno diante do avanço de forças nacionalistas.

Os motivos são diversos: da globalização ao avanço tecnológico, com o deslocamento de indústrias e empregos para países em desenvolvimento, em especial na Ásia, da Grande Recessão (iniciada em 2008) às ondas migratórias. Aprofundaram-se as divisões entre cidadãos com mais e menos escolaridade, entre os que se beneficiam dos avanços tecnológicos e os ameaçados por eles, os que celebram a diversidade e aqueles que valorizam a homogeneidade e entre habitantes de grandes cidades e de pequenas cidades ou do campo.

Os principais exemplos desta quarta onda são a eleição de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos (2016) e, na Europa, a escalada nacionalista dos governos na Hungria (desde 2010) e na Polônia (a partir de 2015), o “brexit” (2016) e o fortalecimento (embora não a vitória) de partidos de extrema direita nas últimas eleições na França e na Alemanha (2017). Para o autor, a ameaça mais premente à democracia liberal não é a autocracia, mas a “democracia iliberal”, que pode, no entanto, conduzir a uma autocracia.

No segundo texto, “Conseguirá a democracia sobreviver à internet?”, o professor da Universidade Stanford Nathaniel Persily narra a “verdadeira história” da campanha digital durante a última eleição presidencial norte-americana, caracterizada pela intensa divulgação de “fake news” (notícias falsas), pelo amplo uso de “bots” (contas automatizadas) e pela atuação virtual de agentes estrangeiros, entre eles o governo russo, seja com fins lucrativos, para minar a confiança no processo eleitoral ou para privilegiar um dos candidatos, no caso Trump.

Segundo o autor, ao colocar em xeque distinções entre mídia tradicional e novas mídias, e contando com a ajuda de hordas de seguidores para criar uma cortina de fumaça, Trump mudou a narrativa e deu o tom da campanha, mostrando que um outsider pode chegar à Casa Branca com menos da metade dos recursos de sua adversária, a democrata Hillary Clinton. Facebook, Google e Twitter se transformaram rapidamente nas novas instituições intermediárias da política e, por não terem sido criados com o propósito de servirem a valores democráticos (uma característica intrínseca ao jornalismo investigativo de qualidade), foram tragados pelas trevas da política e não sabem como encontrar uma saída.

O terceiro texto, “O fim da ilusão pós-nacionalista”, do georgiano Ghia Nodia (Ilia State University, Tbilisi), propõe uma discussão mais teórica sobre a resiliência do nacionalismo. A tendência da maioria dos cientistas políticos de considerar que o progresso geral (da humanidade) levaria a um futuro no qual as nações e o nacionalismo tornar-se-iam insignificantes sofreu um revés diante dos fatos recentes. Este nacionalismo renovado afeta todos os tipos de regime, dos Estados autoritários e semiautoritários às democracias relativamente novas e até mesmo as consolidadas.

“Onde foi que erramos?”, pergunta o autor, para em seguida concluir que os esforços de “libertação da democracia” dos desejos expressos pelos povos de diversos países em recentes eleições não terão um final feliz, ainda que eles pareçam, num primeiro momento, um

retrocesso. Apenas produzirão mais reações “populistas” de maiorias ainda mais indignadas.

Os dois últimos textos, escritos por autores brasileiros, tratam de nossa atual crise política que, por possuir elementos em comum às dificuldades vividas por outros países, não pode ser dissociada de uma tendência mais global de riscos e ameaças à democracia, mas com características próprias.

No primeiro deles, “A *malaise* política no Brasil: causas reais e imaginárias”, o cientista político Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco) defende a ideia de que a atual crise não representa a falência do modelo de Estado instituído pela Constituição de 1988, como muitos têm afirmado, mas é resultado de uma conjunção de choques econômicos e políticos e do fortalecimento das instituições de controle do próprio Estado. “A *malaise* na democracia brasileira é ela própria produto do processo de mudança que o país vive. O enorme cinismo e desconfiança atual em relação às instituições ancoram-se em parte na efetividade de controles democráticos até então inexistentes”, escreve o autor logo na abertura do texto.

Segundo o autor, a crise brasileira é um cisne negro: uma combinação de uma crise econômica de grande envergadura e de um escândalo de corrupção de proporções ciclópicas. Esses dois eventos raros mantêm forte interação, potencializando seus efeitos, mas o sistema institucional tem funcionado bem, ao garantir sanções aos envolvidos em ilícitos. Até mesmo o impeachment da presidente Dilma Rousseff ocorreu de acordo com as regras do jogo, sem recursos a meios violentos, argumenta.

“É muito cedo para acreditar que o Brasil estaria escapando da armadilha do equilíbrio inferior – da corrupção sistêmica – e transitando para um equilíbrio superior, caracterizado pelo respeito à lei. Pela amplitude de seus desdobramentos e pela simultaneidade com outras mudanças, esse novo padrão parece se inscrever num movimento mais

amplo: um *big bang*”, conclui o autor, com uma pitada de otimismo bem-vindo em tempos tão difíceis.

Por fim, em “O dilema brasileiro: entre o individualismo cívico e o personalismo transgressor”, o sociólogo Bernardo Sorj argumenta que no Brasil de hoje convivem um individualismo cívico e um personalismo transgressor. Este conflito está dentro de cada cidadão, que, por um lado, aspira viver em uma sociedade e em um Estado mais justos, orientados por valores universais, e, por outro lado, compactua (de forma ativa ou passiva) com práticas que travam o aprofundamento da democracia no país.

“Qual foi a trajetória de formação da cultura cívica brasileira? Como chegamos ao momento atual de profundo mal-estar social que afeta negativamente as expectativas sobre o futuro da nação? O que está acontecendo?”, pergunta o autor. O Brasil viveria um momento de transição cultural, em que os valores democráticos penetraram na sociedade, mas continuam disseminadas práticas como o jeitinho e o deixa pra lá e, mais grave, o clientelismo e a corrupção.

A construção de uma cultura cívica exige um esforço de reflexão, diálogo e confronto de ideias por parte de todos os atores sociais e políticos, distante da polarização atual no espaço público brasileiro. Essa transformação não se dará da noite para o dia, mas exigirá reformas cumulativas do sistema político, da administração e das políticas públicas em paralelo à ação de uma cidadania ativa comprometida com uma cultura cívica.

Diante de questões tão profundas e complexas, aqui e lá fora, só nos resta desejar que saibamos dialogar e encontrar juntos o melhor rumo para o Brasil e o planeta.

Boa leitura.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto
Diretores de Plataforma Democrática

A vez do populismo*

William A. Galston

William A. Galston é pesquisador e diretor do programa de estudos sobre governança da Brookings Institution e professor da Universidade de Maryland. De 1993 a 1995, foi assessor de política doméstica do presidente Bill Clinton. Entre suas obras se destaca The Practice of Liberal Pluralism [A prática do pluralismo liberal] (2004).

O “excepcionalismo americano” é um conceito forte — embora controverso — de análise cultural. Mas mudanças importantes na política americana desde o fim da Segunda Guerra Mundial foram tudo menos excepcionais. Na verdade, os Estados Unidos trilharam caminho similar ao de outras democracias ocidentais. Nas três décadas após 1945, as democracias de ambos os lados do Atlântico construíram sistemas de proteção social que os europeus chamam de social-democracia e os americanos de Estado de bem-estar social. Essa política foi mantida por um amplo consenso suprapartidário. Nos Estados Unidos, o presidente republicano Dwight D. Eisenhower (1953-61) pôs fim à tentativa de seu partido de reverter o *New Deal* e, posteriormente, o presidente Richard M. Nixon (1969-74) expandiu praticamente todas as políticas sociais do governo federal. À medida que crescia a inflação, Nixon deixou os devotos do livre mercado furiosos ao impor controles de preços e salários.

* Publicado originalmente como “The Populist Moment”, *Journal of Democracy*, Volume 28, Número 2, Abril de 2017 © 2017 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

Com início em meados dos anos 1970, esse período político desacelerou diante da preocupação crescente com os impactos de um governo intervencionista sobre as finanças públicas e o crescimento do setor privado. *The Crisis of Democracy* [A crise da democracia], famoso relatório de 1975 desenvolvido pelo fórum de especialistas conhecido como Comissão Trilateral, expressou temores de uma “sobrecarga” da democracia — de as demandas sociais excederem a capacidade do governo de financiar e gerir os programas sociais.

As forças intelectuais e políticas que se uniram em torno dessas preocupações levaram a uma segunda convergência política do período do pós-guerra: o entrincheiramento conservador, liderado pelo presidente republicano Ronald Reagan (1981-89) nos Estados Unidos e pela primeira-ministra Margaret Thatcher (1979-90) no Reino Unido. O entrincheiramento não significou retrocesso. Reagan não colocou em risco os principais programas de seguridade social como a Previdência Social e o Medicare* e Thatcher manteve em grande medida intacto o famoso Serviço Nacional de Saúde. Mas esses líderes colocaram em dúvida a competência do governo e buscaram fortalecer os mecanismos de mercado como modelos tanto para o setor público quanto para o setor privado. Os Conservadores venceram quatro eleições nacionais consecutivas, e o Partido Republicano se manteve na presidência dos Estados Unidos por três mandatos.

Do outro lado do Canal da Mancha, o democrata-cristão Helmut Kohl tornou-se chanceler da Alemanha Ocidental em 1982, pondo fim a treze anos de domínio do Partido Social-Democrata (SPD), e deu início a um programa que envolvia corte de gastos públicos, desregulamentação e privatização de empresas públicas. Até o presidente da França François Mitterrand, líder do Partido Socialista que chegou ao poder em 1981 com um programa audacioso de expansão de programas sociais e de intervenção do Estado na economia, foi forçado a dar

* Programa de saúde voltado para os idosos. (N. T.)

meia-volta e adotar um programa de austeridade fiscal menos de dois anos após assumir. Durante sua gestão, por duas vezes foi forçado a conviver com primeiros-ministros conservadores, cujos partidos haviam vencido as eleições parlamentares.

Diante do ressurgimento do conservadorismo, líderes reformadores tentavam renovar os partidos de esquerda. Os anos 1990 foram testemunhas de uma nova convergência política no Ocidente, o surgimento do movimento da Terceira Via. Bill Clinton liderou o processo, tornando-se presidente dos Estados Unidos em 1993 como líder do movimento Novos Democratas dentro do Partido Democrata. Inspirado pelo exemplo de Clinton, o Novo Trabalhismo uniu-se em torno de Tony Blair e Gordon Brown e deu nova vida ao Partido Trabalhista britânico, substituindo um intenso socialismo e pacifismo por uma agenda internacionalista e de políticas sociais e econômicas orientadas ao mercado. O Partido Trabalhista reformado varreu os Conservadores do poder em 1997 e voltou a vencer as eleições nacionais em 2001 e, novamente, em 2005. Em 1998, o líder do SPD Gerhard Schröder tornou-se o chanceler alemão e conseguiu modernizar as políticas de bem-estar social, reduzir tributos e reformar o mercado trabalhista de seu país, ajudando a fundar a base da recuperação econômica da Alemanha após anos de baixo crescimento econômico desde meados da década de 1990.

Por alguns anos, o vento soprou a favor das forças internacionais da Terceira Via. A queda do Muro de Berlim em 1989 e a implosão da União Soviética em 1991 sinalizavam não apenas o fim do último concorrente ideológico da democracia liberal, mas também a integração mais acelerada das nações à economia global. Inicialmente, os países ocidentais estavam preparados para se beneficiar dessa nova realidade, e um programa econômico conhecido como “Consenso de Washington” — disciplina fiscal, investimento público voltado ao crescimento econômico, liberalização do comércio e do investimento e desregulamentação, entre outras medidas — tornou-se um modelo tanto para países desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

A Grande Recessão desencadeada pela crise financeira de 2008 pôs fim a essa era. Em todo o Ocidente, governos se esforçavam para enfrentar o colapso financeiro, frear a queda de produção e de geração de empregos e reativar o motor do crescimento econômico. Defensores da austeridade enfrentavam apoiadores de políticas de estímulo. Mesmo quando o crescimento econômico foi retomado — inicialmente nos Estados Unidos, seguidos pelo norte da Europa —, ele se deu de maneira muito mais lenta e desigual do que o esperado.

Uma convergência preocupante

Isso nos remete ao momento atual, que poderia ser chamado de a quarta — e mais preocupante — convergência política democrática do pós-guerra. Da *Mittleeuropa* [Europa central] ao centro-oeste dos Estados Unidos, passando pelas *Midlands* da Inglaterra, uma reação contra o arranjo que deu sustentação à democracia ocidental desde o colapso do bloco soviético vem ganhando força. Uma onda populista ameaça os pressupostos e realizações de políticos e formuladores de políticas públicas dos principais partidos, seja de centro-esquerda ou centro-direita. Políticas econômicas baseadas no livre-comércio e na flexibilização do mercado de trabalho estão sob ataque. Normas culturais que celebram a diversidade e promovem a imigração vêm perdendo força. Acordos e instituições internacionais estão perdendo terreno para forças nacionalistas.

Embora a Grande Recessão tenha ajudado a criar as condições para esse descontentamento, ele foi exacerbado pelas ondas migratórias para a Europa desde 2015, em consequência da guerra civil na Síria e da seca na África. As fracassadas tentativas de impedir o fluxo migratório ilegal pela fronteira do sul do país trouxeram consequências similares para os Estados Unidos.

Mas há outras forças importantes em jogo. O avanço tecnológico trouxe novos modos de produção e uma guinada em direção a econo-

mias baseadas no conhecimento, enfraquecendo a produção em massa da era industrial em todo o Ocidente. Tais forças também catalisaram a ascensão de uma meritocracia baseada no nível educacional envolvendo o governo, a burocracia, a imprensa e importantes áreas metropolitanas. O surgimento dessa nova elite deixou os cidadãos menos educados de cidades do entorno ou de áreas rurais sentindo-se desprezados e desvalorizados, plantando a semente de um rancor populista.

Essas tendências aprofundam clivagens sociais: entre os cidadãos com mais e aqueles com menos escolaridade; entre os que se beneficiam dos avanços tecnológicos e aqueles ameaçados por ele; entre as cidades e o campo; entre grupos sociais tradicionais e novos entrantes na comunidade cívica; entre os que celebram o dinamismo e a diversidade e aqueles que valorizam a estabilidade e a homogeneidade. A predileção da elite por sociedades abertas confronta-se com uma crescente demanda por novas formas de protecionismo econômico, cultural e político.

O desafio é ainda maior. Alguns partidos, tanto de esquerda quanto de direita, vêm pondo em xeque as normas e instituições da própria democracia liberal, especialmente a liberdade de imprensa, o Estado de Direito e os direitos de minorias. Há uma crescente impaciência no Ocidente com governos que se mostram incapazes de agir com firmeza diante de um crescente número de problemas. O sentimento cada vez maior de insegurança gerou uma demanda por líderes fortes, e formas de autoritarismo que muitos acreditavam terem sido deixadas para trás há pelo menos meio quarto de século ameaçam ressurgir.

Tais acontecimentos lançam luz sobre o argumento histórico em prol da democracia liberal, bem como sobre as origens de sua presente fragilidade. As sete décadas desde o fim da Segunda Guerra Mundial foram definidas por um pacto liberal-democrático. Os termos desse pacto estavam claros desde o princípio: governos popularmente eleitos promoveriam o crescimento econômico, melhoria do padrão de

vida, proteções sociais à saúde, ao emprego e à aposentadoria, tranquilidade doméstica e redução de ameaças externas. Em troca, o povo delegaria às elites e instituições políticas a responsabilidade por decisões importantes envolvendo política econômica, estratégias de segurança nacional e sistemas de governança. Por mais de meio século após 1945 o pacto se manteve e o apoio popular aos líderes do Ocidente e à democracia liberal permaneceu forte. Mais recentemente, no entanto, governos não foram capazes de cumprir sua parte do acordo e a confiança pública diminuiu.

Para alguns, a democracia liberal pode ser intrinsecamente boa, um fim em si mesma. Para muitos, no entanto, é apenas um meio para uma vida próspera, pacífica e segura. É uma árvore conhecida por seus frutos. Se parar de produzi-los, tudo pode acontecer.

O caso americano

Há um forte paralelismo entre a extraordinária chegada de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos e outras surpresas, da vitória eleitoral do partido populista Lei e Justiça (PiS) na Polônia em 2015 à vitória do “brexit” em 2016 no Reino Unido. No entanto, cada país é diferente. A resposta dos americanos à disfuncionalidade econômica, social e política de seu país serviu de palco para o atual impulso populista com características tipicamente americanas.

Economia: o fraco desempenho da economia, pelo menos para o americano médio, definiu a política da geração passada. Após sete anos seguidos de crescimento, a renda média domiciliar atingiu seu ápice em 1999. Desde então, ficou completamente estagnada. Em novembro de 2016, mais de sete anos após o fim da Grande Recessão, a renda média domiciliar ficou muito próxima de sua alta recorde de dezesseis anos antes. Não há paralelo no pós-guerra para a estagnação vivida pelos americanos na geração passada. Embora a renda familiar também tenha declinado de 1989 a 1993, em 1996 já havia recuperado

o terreno perdido e continuou a crescer nos anos seguintes. Nos dezesseis anos entre 1983 e 1999, a renda média domiciliar cresceu quase US\$ 9 mil em valores de 2015 — um aumento de mais de 18%.

Para piorar as coisas, as dores econômicas não foram divididas igualmente durante esse período. Por qualquer indicador que se meça, as áreas metropolitanas tiveram um desempenho muito melhor do que as cidades pequenas e as áreas rurais. Por exemplo, o número total de empregos nas regiões metropolitanas dos Estados Unidos é mais de 5% maior do que seu ápice antes da Grande Recessão, enquanto no resto do país a taxa de desemprego continua substancialmente maior do que ao final de 2007. O forte declínio dos empregos na indústria desde o início do século concentrou-se no coração do país, enquanto as economias costeiras pós-industriais foram muito menos afetadas.

O comércio entrou na narrativa americana de declínio econômico em maior grau do que em outras democracias ocidentais. Eles culpam o NAFTA (Tratado de Livre Comércio da América do Norte), que entrou em vigor no início dos anos 1990, pelo desenvolvimento de cadeias de suprimento continentais que transferiram a produção industrial para o México. A entrada da China na Organização Mundial do Comércio impulsionou o crescimento de suas exportações aos Estados Unidos; as regiões americanas mais expostas à competição com as importações chinesas sofreram as piores perdas de empregos e salários na indústria. Nesse contexto, os ataques do candidato Donald Trump ao regime de comércio do pós-guerra durante a disputa presidencial de 2016 encontraram uma audiência disposta a ouvir.

O desempenho econômico da geração passada ressaltou as mudanças de longo prazo em termos de oportunidade e mobilidade social nos Estados Unidos. Mais de nove a cada dez crianças nascidas em domicílios com renda média em 1940 conseguiram atingir uma renda real maior aos 30 anos do que seus pais quando tinham a mesma idade. Em comparação, menos de metade das crianças nascidas nos anos 1980

conseguiam superar a renda de seus pais.¹ Pouco muda se medirmos e compararmos o cenário aos 40 anos em vez de aos 30.

Essa perda de base econômica entre gerações afetou profundamente a opinião pública. No coração do “sonho americano” está a ideia de progresso — o desejo e a expectativa dos pais de que seus filhos sejam mais bem-sucedidos do que eles. No entanto, uma pesquisa de 2015 do Pew Research Center descobriu que apenas 32% dos americanos demonstravam tamanho otimismo em relação à nova geração; em comparação, 60% acreditavam que estariam em pior situação do que a geração atual.

Em praticamente todos os países europeus, as perspectivas da população eram ainda piores. Em meados de 2015, apenas 14% e 15% dos respondentes franceses e italianos, respectivamente, acreditavam que a geração seguinte teria um futuro melhor.² Mas o otimismo nunca foi algo tão central para as sociedades europeias quanto para os americanos, cujas expectativas sobre como o mundo funciona sofreram um profundo choque.

Sociedade: desde a explosão da contracultura no fim dos anos 1960, a sociedade americana esteve dividida em questões como aborto, drogas ilegais, papel da religião na política e, mais recentemente, as questões legais envolvendo identidade de gênero e orientação sexual. Frequentemente, essa divisão esteve no centro das disputas políticas nacionais.

Embora essa divisão não tenha de forma alguma desaparecido, seu impacto diminuiu no debate político dos últimos dois anos, substituído por preocupações crescentes com o impacto da imigração na população americana. Essas preocupações se dividem em três categorias distintas, começando pela econômica. Muitos americanos com baixa escolaridade e qualificação profissional acreditam que imigrantes com baixa escolaridade, especialmente do México e da América Central, competem com eles por empregos cada vez mais escassos e

contribuem para a redução dos salários da classe trabalhadora. Taxas de desemprego acima da média entre os trabalhadores com baixa qualificação e uma queda do nível salarial que dura décadas contribuíram para o sucesso dessa narrativa.

Depois vêm as preocupações demográficas, que uma breve recapitulação histórica ajuda a ilustrar. O crescimento da imigração no fim do século 19 e início do século 20 elevou a proporção de imigrantes de primeira geração a 15% da população americana, desencadeando uma reação nativista que culminou com a restritiva legislação imigratória de 1924. Nas quatro décadas seguintes, a proporção de imigrantes de primeira geração caiu dois terços, chegando a 4,7% no início dos anos 1960. Durante esse período, a relevância política dos conflitos em torno das diferenças étnicas diminuiu, e a sociedade americana — ou pelo menos a maioria branca — tornou-se notadamente mais solidária.

A histórica lei de imigração de 1965 (conhecida como Lei Hart-Celler) reabriu os portões e permitiu a entrada de um grande número de imigrantes de áreas há muito excluídas, como o Leste Asiático e o subcontinente indiano, bem como de países de língua espanhola das Américas. A consequência nas últimas cinco décadas tem sido uma revolução demográfica, na medida em que milhões de imigrantes não brancos e não europeus passaram a fazer parte da sociedade americana. Latinos e asiáticos são os grupos de maior crescimento, enquanto a proporção de brancos na população vem encolhendo constantemente. Em três estados (incluindo dois dos maiores, a Califórnia e o Texas), as “minorias” já são a maioria da população, e muitos outros estados seguirão essa tendência nas próximas décadas. Em 2044, se a atual tendência demográfica persistir, os Estados Unidos como um todo não terão mais uma maioria branca.

Essa mudança ainda em curso alimenta uma preocupação vaga, porém palpável, entre muitos americanos de nascimento, especialmente aqueles que vivem fora das áreas metropolitanas com maior

diversidade que, ao longo da história americana, serviram de porta de entrada para os imigrantes. Esses americanos se consideram os donos legítimos do país e que os novos entrantes ameaçam esse controle. Embora costumem expressar sua preocupação como ódio aos quase 11 milhões de imigrantes ilegais atualmente nos Estados Unidos, eles também acreditam que os níveis atuais de imigração legal são altos demais e deveriam ser reduzidos.

Por fim, há preocupações com a segurança. Durante a campanha presidencial de 2016, Donald Trump afirmou que imigrantes do México aumentam a criminalidade nos Estados Unidos e que imigrantes de países de maioria muçulmana constituem uma ameaça terrorista. Embora promessas da campanha de Trump como a deportação em massa e o banimento total de imigração de muçulmanos nunca tenham tido apoio da maioria, uma minoria considerável de americanos as viam como válidas diante de circunstâncias prementes. O medo da criminalidade e do terrorismo criou um senso generalizado de insegurança. Em pesquisa realizada em junho de 2016, 86% dos americanos demonstraram preocupação com os chamados ataques terroristas “solitários”, atos de terror cometidos por um único indivíduo de maneira não coordenada com uma organização terrorista, e apenas 31% confiavam na capacidade do governo de impedi-los. Nesse contexto, é fácil entender por que o equilíbrio desejável entre segurança e direitos civis vem se transformando. Mais da metade dos americanos (54%) acreditava que o governo não ia longe o bastante em relação ao monitoramento de atividades e comunidades de “terroristas potenciais”, em comparação com 39% que temiam que o governo estava indo longe demais. Ainda mais americanos (72%) defendiam o crescente monitoramento de pessoas suspeitas de ligação com o terrorismo, mesmo que isso ferisse direitos à privacidade.³

Política: a disfuncionalidade do sistema político americano é bastante conhecida e não exige maiores explicações. Basta dizer que, no último quarto de século, os dois principais partidos políticos se torna-

ram mais polarizados — ou seja, tanto mais internamente homogêneos quanto mais ideologicamente distantes um do outro. À medida que esse processo se intensificou, os apoiadores dos respectivos partidos passaram a se agrupar geograficamente, um fenômeno que o jornalista Bill Bishop apelidou de “*big sort*” [a grande seleção].⁴ Junto com o declínio da imprensa suprapartidária e a ascensão da imprensa com inclinação partidária, isso produziu o equivalente social de câmaras de eco, nas quais os membros de um partido acabam escutando apenas as opiniões com as quais já concordam e encontrando apenas evidências consistentes com essas opiniões.

A polarização é tanto afetiva quanto cognitiva. Atualmente, pela primeira vez na história das pesquisas de opinião modernas, a maioria dos apoiadores de um partido possui uma opinião não apenas desfavorável, mas profundamente desfavorável, em relação ao outro partido. Em uma pesquisa de 2016, 49% dos republicanos relataram que têm medo do Partido Democrata e 46% afirmaram possuir raiva dele. O sentimento entre os democratas foi ainda mais intenso: 55% disseram temer o Partido Republicano e 47% afirmaram ter raiva dele. Entre os republicanos, 47% veem os democratas como mais “imorais” do que outros americanos; 70% dos democratas veem os republicanos como mais “obtusos”. A proporção de republicanos que veem as políticas dos democratas não apenas como equivocadas, mas como uma “ameaça”, chega a 45%, em comparação com 37% em 2014, enquanto 41% dos democratas veem as políticas republicanas como perigosas, contra 31% em 2014. Entre os partidários mais ativos, esses números são ainda maiores em todo o espectro ideológico.⁵

Embora preocupante, em um sistema parlamentarista seria ao menos possível manter essa polaridade sob controle. No sistema constitucional americano, que permite a divisão do controle das diferentes instituições nacionais, isso é muito mais problemático. A polarização partidária torna os acordos improváveis, fazendo com que um governo dividido frequentemente se veja diante de um impasse político. Nas

circunstâncias atuais, o governo nacional consegue agir de maneira eficaz apenas quando todos os poderes estão nas mãos de um único partido. Mas, neste caso, o partido dominante passa a agir sozinho e implementar sua própria agenda, independente do que pensa a minoria. Governos de partido único tendem a cometer excessos, e poucos resistem a essa tentação. A máxima de Winston Churchill — “na vitória, magnanimidade” — é ignorada. E, então, um ciclo no qual um público crescentemente insatisfeito alterna entre o impasse sob governos divididos e excessos partidários sob governos majoritários segue indefinidamente.

Embora um governo majoritário possa produzir políticas públicas desequilibradas e insustentáveis, o impasse político é uma ameaça maior à ordem democrática. Em nome da efetividade, presidentes são tentados a estender seus poderes para além dos limites constitucionais. Pior: uma população impaciente torna-se mais disposta a deixar de lado as amarras inerentes ao Estado de Direito. Pesquisa realizada em junho de 2016 pelo Public Religion Research Institute revelou que 49% dos eleitores concordavam que “porque os país perdeu o rumo, precisamos de um líder disposto a violar algumas regras se for preciso isto para recolocar o país no caminho certo”. Esse número incluía 57% dos republicanos, 60% dos trabalhadores brancos, 72% dos apoiadores de Trump e — de maneira reveladora — 59% daqueles que sentiam que o estilo de vida americano precisa ser protegido contra influências externas.⁶

A resposta populista

Muitos cidadãos americanos comuns culpam as elites (geralmente de ambos os partidos políticos) pelo que acreditam ter dado errado na geração passada, e essa visão tem algum fundamento. Americanos de escolaridade alta se beneficiaram da transição para uma economia do conhecimento, bem como do maior fluxo de bens, pessoas e capital. Normas e práticas meritocráticas alçaram esse grupo aos mais altos

postos na economia, na mídia e na política. As lideranças pouco fizeram para proteger os americanos das consequências negativas dessas tendências ou para compensá-los por suas perdas. Pior: muitos líderes parecem desconhecer as dificuldades de seus compatriotas, cegos por um esnobismo meritocrático em relação àqueles de menor status e escolaridade. A frase “*flyover country*”^{*} captura perfeitamente a visão das elites das duas regiões costeiras do país e, em 2016, os cidadãos das regiões que essas elites só veem de uma altura de 35 mil pés se vingaram.

No entanto, esses sentimentos não são novidade. Como historiadores gostam de lembrar, o antielitismo faz parte do DNA cultural americano. Andrew Jackson (1829-37) foi o primeiro, mas certamente não o último presidente americano a declarar guerra ao *establishment*. Em tempos difíceis, culpar aqueles que detêm o poder — cultural, econômico e político — pelas dificuldades do americano médio é uma tentação que políticos ambiciosos não conseguem evitar. Para além do antielitismo, populistas adeptos de teorias conspiratórias, como o padre Charles Coughlin, personalidade do rádio dos anos 1930, sempre se superavam ao atribuir a grupos desfavorecidos — judeus e outros — o poder de influenciar o curso da história.

Houve um raro período de deferência a especialistas entre o fim da Segunda Guerra Mundial e meados da década de 1960. Desde então, políticas domésticas e internacionais malsucedidas reduziram seu prestígio. “Os melhores e mais brilhantes” conduziram os Estados Unidos à Guerra do Vietnã. Especialistas em finanças desenvolveram novas formas de investimento que ajudaram a trazer a Grande Recessão. O consenso da comunidade de inteligência de que Saddam Hussein possuía armas de destruição em massa facilitou o caminho para a

* Algo como “território de sobrevoos”, expressão pejorativa usada pelos habitantes das costas Leste e Oeste para se referir à vasta região central dos EUA, que costumam ver apenas da janela de um avião. (N. T.)

guerra no Iraque em 2003.

O sentimento popular por trás da recente explosão populista vem se desenvolvendo há muitos anos. Com algumas poucas interrupções durante o período de *boom* econômico no final dos anos 1990 e, novamente, após os ataques terroristas de 11 de setembro, a confiança nas instituições públicas vem se mantendo entre 20% e 30% desde meados da década de 1970. Ao mesmo tempo, a visão dos americanos sobre a motivação dos políticos eleitos se deteriorou. Meio século atrás, quase dois terços dos americanos acreditavam que o governo federal trabalhava para o bem de toda a população. Ao final de 2015, apenas 19% dos americanos compartilhavam dessa visão. Mais recentemente, outras importantes instituições, como os bancos, grandes empresas e a imprensa, perderam a confiança do público. Atualmente, pesquisas mostram que o público considera que apenas algumas poucas instituições — o Exército americano, universidades, a Igreja e organizações religiosas, empresas de tecnologia e pequenos negócios — dão uma contribuição positiva ao país.

Por décadas, pesquisadores fizeram perguntas para monitorar a avaliação geral dos americanos em relação aos rumos de seu país. Uma versão pergunta às pessoas se a nação está ou não caminhando na direção certa; outra pergunta se os respondentes estão satisfeitos ou insatisfeitos com como as coisas estão indo nos Estados Unidos. Apesar de diferenças metodológicas, os resultados são bastante consistentes. Nos últimos cinco anos do século 20, a grande maioria dos americanos sentia-se otimista em relação aos rumos do país. Mas, desde 2004, apesar da alternância de partidos no controle do Congresso e da Casa Branca, o pessimismo passou ser o sentimento majoritário. Até a conclusão deste ensaio, a eleição Donald Trump não havia interrompido essas tendências. Dependerá muito de sua capacidade de cumprir suas principais promessas de campanha aos eleitores da classe trabalhadora, cujo apoio foi crucial para sua vitória.

Implicações para a democracia liberal

A ascensão dos movimentos populistas na Europa despertou o medo de que não apenas as políticas consolidadas como a própria governança democrática possam estar em perigo. Os bastiões do populismo alegam que não representam uma ameaça à democracia porque chegam ao poder por meio de eleições democráticas e respeitarão a decisão da maioria nas eleições seguintes. Seja como for, essa referência isolada às eleições esconde o que está realmente em jogo. O populismo ameaça não apenas o simples majoritarismo ou mesmo a soberania popular, mas o conjunto de princípios e instituições que compõem a dimensão liberal da democracia contemporânea. A ameaça mais premente à democracia liberal não é a autocracia; é o que tem sido chamado de “democracia iliberal”, que poderia vir a se tornar uma autocracia.

A frase “democracia liberal” combina duas ideias distintas. O substantivo significa uma estrutura específica de governança na qual as decisões são tomadas, direta ou indiretamente, pelas pessoas, bem como uma concepção de política na qual todo poder legítimo emana do povo. O adjetivo, por sua vez, denota um entendimento particular da política no qual o domínio do poder público legítimo — mesmo quando esse poder expressa a vontade de maiorias democráticas — é inerentemente limitado.

Poucos líderes e movimentos no Ocidente ousam contestar a ideia da democracia em si. Não se pode dizer o mesmo do liberalismo, que tem sido crescentemente alvo de ataques durante a última década. Muitos passaram a ver instituições liberais como a imprensa livre, os tribunais constitucionais e os direitos individuais não como proteções contra o poder público, mas como obstáculos à governança efetiva. Para resolver grandes problemas, alegam, o governo precisa ter a capacidade de agir de forma eficaz, sem as amarras liberais.

A crítica não atinge apenas as instituições, mas também as ideias. O liberalismo representa uma ideia que transcende fronteiras nacio-

nais, canonicamente expressa na antitotalitária Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Embora o “nacionalismo liberal” não seja uma contradição em termos, ele é um problema — em parte, porque nações resistem a limitações à sua soberania impostas por princípios universais, mas também porque a maioria das nações dá um lugar de destaque a determinados grupos que compartilham a mesma origem, língua, religião ou etnia. O liberalismo, no entanto, inclina-se contrário a todas as formas de particularismo em nome da igualdade: qualquer forma de etnocentrismo que repudie a igualdade precisa ser rejeitada. A revolta contra o liberalismo, portanto, apoia-se nesses três argumentos: as instituições liberais ameaçam a governança efetiva e os princípios liberais enfraquecem a soberania nacional e forçam os cidadãos a conceder o mesmo status a pessoas diferentes deles.

A demanda por ações firmes é tipicamente acompanhada pela impaciência com formalidades. Em um discurso de 2014 em defesa da “democracia iliberal”, Viktor Orban, primeiro-ministro da Hungria desde 2010, zombou da incapacidade do governo liberal-democrático anterior de defender os interesses nacionais. Citou lugares como Rússia, Singapura e Turquia como exemplos de governança efetiva. É por isso, disse, que seu governo estava abandonando “os dogmas e ideologias que foram adotados pelo Ocidente” em favor de uma nova forma de organização política, “capaz de tornar nossa comunidade competitiva na grande corrida global”.

Essa estratégia vem ganhando terreno. Já em 2011, Jaroslaw Kaczynski, o líder partido polonês Lei e Justiça (PiS), à época minoritário, disse que iria “trazer Budapeste à Varsóvia”. Hoje, o governo majoritário liderado por seu partido está cumprindo tal promessa, começando por um ataque ao tribunal constitucional da Polônia.

Há sinais de impaciência em relação às amarras liberal-democráticas até mesmo nos Estados Unidos, onde o constitucionalismo e o Estado de Direito estão mais profundamente arraigados do que nas

democracias europeias mais novas. Em dois ensaios pioneiros neste periódico, Roberto Foa e Yascha Mounk apresentaram pesquisas que mostram que o apoio dos americanos à democracia liberal está em queda (especialmente entre a geração mais nova), enquanto que a tolerância em relação a alternativas à democracia liberal está em ascensão.⁷

A relação entre atitudes públicas e resultados de políticas públicas, no entanto, é tênue. Em tempos de intensa preocupação com segurança nacional ou pessoal, os americanos sempre demonstraram ter dúvidas em relação ao escopo da liberdade individual. Após os acontecimentos de 11 de setembro, por exemplo, 49% dos americanos concordavam que as liberdades garantidas pela Primeira Emenda iam “longe demais”. Ainda assim, essas reservas nunca se traduziram em reduções permanentes da liberdade individual. As instituições americanas serviram de baluartes contra as inconstantes atitudes públicas e, quando as instituições falham — como foi o caso da Suprema Corte ao ratificar o internamento dos nipo-americanos durante a Segunda Guerra Mundial —, as elites e, por fim, a própria sociedade normalmente acabam reconhecendo o equívoco. Em 2006, a proporção de americanos que acreditavam que as liberdades garantidas pela Primeira Emenda eram excessivas havia caído quase dois terços, chegando a apenas 18%.⁸

Se as pesquisas modernas houvessem sido conduzidas nos anos 1930, com a economia americana devastada pela Grande Depressão, provavelmente teriam mostrado o apoio à democracia liberal em baixa e níveis significativos de simpatia tanto pelo comunismo como pelo fascismo. Em seu primeiro discurso de posse, em março de 1933, no meio da Depressão, o presidente Franklin D. Roosevelt (1933-45) deixou claro que a emergência econômica nacional poderia exigir um “afastamento temporário do equilíbrio normal entre [...] o Executivo e o Legislativo” e que, se medidas iniciais se mostrassem insuficientes, ele não hesitaria em pedir ao Congresso “poderes amplos” para a guerra contra a emergência [econômica] como se “fôssemos invadidos

por um inimigo externo”. Ele não disse o que faria caso o Congresso se recusasse a atender seu pedido. Felizmente, novas políticas e instituições criadas no marco da democracia liberal, após a superação de questionamentos constitucionais, mostraram-se à altura do desafio. Não há dúvidas de que a aposta de FDR na devoção do povo americano à ordem constitucional, quaisquer que fossem suas dúvidas circunstanciais, reforçaram seu próprio compromisso.

A questão é se as instituições e normas americanas se mostram fortes o bastante para superar e, se necessário, resistir às atuais incertezas em relação à democracia liberal. Uma prova disso virá quando, como sempre acontece, o Judiciário proferir uma decisão que impeça o presidente de fazer algo que ele queira ou o ordene a fazer algo que ele não queira. Quando a Suprema Corte decidiu que o presidente Harry S. Truman (1945-53) não poderia confiscar as siderúrgicas durante uma disputa trabalhista em 1952, ele recuou. Quando a mesma Corte, em 1974, ordenou que o presidente Nixon entregasse as gravações do Salão Oval relacionadas ao escândalo de Watergate, ele obedeceu.

Tensões entre o Executivo e o Judiciário geralmente escalam quando medidas tomadas para aumentar a segurança nacional restringem liberdades individuais. Após os ataques de 11 de setembro, a administração George W. Bush (2001-2009) lidou com suspeitos de terrorismo detidos de maneiras que a Suprema Corte considerou constituir violações de direitos constitucionais. A administração acatou essas decisões. A democracia nos Estados Unidos entraria em um território novo e perigoso se um presidente o recusasse a fazê-lo.

Outro momento de prova para a democracia liberal viria caso uma administração violasse a liberdade de imprensa. Desde a decisão pela Suprema Corte, em 1971, a favor da publicação dos “papéis do Pentágono”, um estudo do Departamento de Defesa que continha informações prejudiciais ao governo americano sobre sua conduta na

Guerra do Vietnã, acredita-se que o Poder Executivo não possa alegar questões de segurança nacional para impedir que a imprensa publique informações sigilosas. Ainda assim, uma administração poderia perseguir o mesmo objetivo por meio de outros tipos de ameaça — como auditorias fiscais e sanções regulatórias. As relações entre os presidentes e a imprensa sempre foram antagônicas, e um ataque à imprensa liderado pelo presidente poderia causar danos reais e talvez duradouros à democracia americana.

A maioria dos americanos teria bastante dificuldade de acreditar que sua democracia esteja sob risco do que Foa e Mounk chamam de “desconsolidação”, e séculos de história estão a seu favor. A ordem constitucional sobreviveu à batalha amarga em suas primeiras décadas entre os federalistas e os jeffersonianos, à Guerra Civil, à Grande Depressão, aos assassinatos e revoluções culturais dos anos 1960 e ao pânico que varreu o país após os ataques de 11 de setembro. Durante as duas guerras mundiais do Século 20, ambas as quais levaram a mobilizações nacionais nos Estados Unidos, amarras liberais ao governo foram enfraquecidas, mas apenas temporariamente. A liberdade de imprensa sobreviveu às leis sobre sedição e estrangeiros de 1798, à lei sobre espionagem de 1917-18 e aos conflitos da era Nixon. O *éthos* da liberdade individual sempre foi, e continuará sendo, uma importante força de equilíbrio. Além do mais, as maiores ameaças à democracia constitucional sempre vieram durante importantes guerras ou emergências nacionais, e as circunstâncias atuais, embora preocupantes, não chegam a esse nível.

Acontecimentos domésticos e internacionais serviram de salutar advertência contra a complacência progressista. A história não tem fim, nem necessariamente tende à justiça. A democracia liberal não é autossustentável. É uma conquista humana, não uma inevitabilidade histórica. Como toda criação humana, pode ser minada por dentro, quando aqueles que a apoiam deixam de defendê-la.

O fato de algo nunca ter acontecido não garante que nunca acontecerá. O preço da liberdade é a eterna vigilância, e a democracia liberal sobreviverá enquanto seus cidadãos acreditarem que valha a pena lutar por ela. Apesar de alguns sinais preocupantes, a maioria dos americanos ainda acredita que sim.

Notas

1. Raj Chetty et al., “The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility Since 1940”. *NBER*, documento de trabalho n. 22.910, 2016.
2. Bruce Stokes, “Global Publics: Economic Conditions Are Bad”. *Pew Research Center*, jul. 2015. Disponível em <www.pewglobal.org/files/2015/07/Pew-Research-Center-EconomyReport-FINAL-July-23-20151.pdf>.
3. Pesquisa Washington Post-ABC News, 20-23 jun. 2016, e pesquisa NBC News-Wall Street Journal, 19–23 jun. 2016. Disponível em <<http://pollingreport.com/terror.htm>>.
4. Bill Bishop; Robert G. Cushing, *The Big Sort: Why the Clustering of Like-Minded America Is Tearing Us Apart*. Nova York: Houghton Mifflin, 2008.
5. Pew Research Center, “Partisanship and Political Animosity in 2016”, jun. 2016. Disponível em <www.people-press.org/2016/06/22/partisanship-and-political-animosity-in-2016/>.
6. Robert P. Jones et al., “How Immigration and Concerns About Cultural Changes Are Shaping the 2016 Election: Findings from the 2016 PRRI/Brookings Immigration Survey”. *Public Religion Research Institute e Brookings Institution*, jun. 2016. Disponível em <www.pryi.org/wp-content/uploads/2016/06/PRRI-Brookings-2016-Immigration-survey-report.pdf>.
7. Roberto Stefan Foa; Yascha Mounk, “The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3 (jul. 2016), pp. 5-17 [Ed. bras.: “A desconexão democrática”. *Journal of Democracy em Português*, v. 5, n. 2, 2016. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#JournalDemocracy>>.]

8. Newseum Institute, “The 2015 State of the First Amendment”, 2015. Disponível em: <www.newseuminstitute.org/wp-content/uploads/2015/07/FAC_SOFA15_report.pdf>.

Conseguirá a democracia sobreviver à internet?*

Nathaniel Persily

Nathaniel Persily é professor de Direito da Stanford Law School. Foi diretor de pesquisa da Comissão Presidencial para Administração Eleitoral e organizador do livro Solutions to Political Polarization in America [Soluções para a polarização política nos Estados Unidos] (2015). O presente ensaio, escrito com o apoio da Stanford CyberInitiative e da Carnegie Foundation, é parte do projeto de um livro que explora o impacto da internet na democracia americana.

Se alguém houvesse tentado escrever a história da campanha digital das eleições presidenciais americanas de 2016 antes de conhecer o resultado, o relato poderia ter sido assim: “Hillary Clinton aprimorou o modelo bem-sucedido das campanhas de Barack Obama, aperfeiçoando a arte da hipersegmentação e o uso de ferramentas online para mobilizar eleitores por meio das redes sociais. De fato, seu investimento em todas as formas de comunicação eleitoral (televisão, digital, mobilização para levar eleitores às urnas e outras), muito superior ao de seu adversário, bem como a relativa fragilidade de seu adversário em todas as métricas tradicionais, impossibilitam dizer com precisão se as novas estratégias de mídia foram decisivas. No entanto, a vitória de Clinton sugere que uma ampla gama de mídias e de estratégias de campanha e o investimento proporcionalmente maior dos fundos de

* Publicado originalmente como “Can democracy survive the Internet?”, *Journal of Democracy*, Volume 28, Número 2, Abril de 2017 © 2017 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

campanha em ferramentas digitais são o presságio de que, no futuro, a propaganda eleitoral será indissociável da nova tecnologia”.

A verdadeira história da campanha digital de 2016 é claramente bastante diferente e estamos apenas começando a entender o que isso pode significar para as próximas campanhas. Enquanto as histórias das duas últimas campanhas focaram no uso de novas ferramentas, a maior parte da história de 2016 gira em torno da explosão online da comunicação eleitoral vinda de todos os cantos do ciberespaço. “*Fake news*” (notícias falsas), *bots* de redes sociais (contas automatizadas presentes em diversas plataformas) e propaganda política vinda de dentro e de fora dos Estados Unidos — bem como usos revolucionários das novas mídias pela campanha vencedora —, viraram do avesso os paradigmas existentes sobre como disputar eleições presidenciais. De fato, a campanha de 2016 pôs em xeque todas as distinções que os analistas usavam para descrever as campanhas: entre *insiders* e *outsiders*, propaganda e publicidade, mídia e não mídia, mídia tradicional e nova mídia, notícias e entretenimento e mesmo entre fontes nacionais e estrangeiras de comunicação eleitoral. Como caracterizar uma campanha, por exemplo, na qual seu estrategista também é dono de um website (Breitbart) que é o principal divulgador da campanha e cujos artigos o candidato retuía a dezenas de milhões de seguidores, tuítes esses que são retransmitidos pelos canais de notícia da tevê a cabo, incluindo um (RT, anteriormente conhecido como Russia Today) que é financiado por um governo estrangeiro?

As eleições de 2016 representam o mais recente capítulo da desintegração das instituições tradicionais que definiram as regras da política americana do pós-guerra. É tentador (e, em grande medida, correto) considerar a campanha de Donald Trump inédita em termos de rompimento com as regras políticas estabelecidas. Ainda assim, esse tipo de campanha só obteve êxito porque as instituições tradicionais — em especial a mídia convencional e as organizações político-partidárias

— já haviam perdido a maior parte de seu poder, tanto nos Estados Unidos como no resto do mundo.

O vazio deixado por essas instituições em declínio foi preenchido por um nacionalismo populista não mediado feito sob medida para a era da internet. Podemos observá-lo na ascensão do Movimento 5 Estrelas na Itália, o Partido Pirata na Islândia, o “exército virtual”¹ do presidente Rodrigo Duterte nas Filipinas e o uso das redes sociais pelo primeiro-ministro da Índia Narendra Modi, que possui 39 milhões de seguidores no Facebook e 27 milhões no Twitter. Podemos observá-lo no uso bem-sucedido das redes sociais no referendo do “brexit”, no qual seus apoiadores estavam em número sete vezes maior do que os contrários no Twitter e eram cinco vezes mais ativos no Instagram.² E conseguimos vê-lo presente na aflição generalizada dos líderes políticos europeus, que desde muito antes das eleições americanas já temiam que a propaganda política russa e outras estratégias com base na internet pudessem influenciar seu eleitorado. A campanha de Trump, a despeito de sua peculiaridade, foi apenas a última a surfar na onda tecnológica global que acompanhou a profunda insatisfação com as instituições tradicionais tanto de dentro quanto de fora da política.

A campanha digital “formal”

Manchetes como “O segredo por trás da campanha digital comicamente ruim de Trump?”³ caracterizavam a campanha do candidato republicano como consistindo de pouco mais do que grandes comícios, uma conta de Twitter e a publicidade gratuita produzida por ambos. Esse retrato possui algum fundamento na realidade, mas ignora acontecimentos importantes que podem trazer implicações futuras para as eleições em todos os níveis do governo americano.

O foco nas peculiaridades da candidatura de Trump não deveria ofuscar algumas das inovações digitais de sua campanha. Pessoas próximas à sua campanha insinuaram que metade do orçamento de

mídia foi gasto com mídia digital. Se isso for verdade, representa uma mudança dramática em relação a campanhas anteriores. Apesar de um gasto total muito menor, a campanha de Trump, de fato, gastou mais no Facebook do que a campanha de Clinton. Em parte, isso se deve ao fato de sua campanha ter começado mais tarde, o que a obrigou a contar com a expertise e equipe das próprias plataformas de internet em vez de realizar as atividades internamente. Equipes do Google, Facebook e Twitter dividiam um mesmo escritório na sede digital da campanha em San Antonio, no Texas, testando ideias sobre como a campanha deveria investir seu dinheiro. Uma dessas ideias pôde ser observada no próprio dia das eleições, quando a campanha gastou meio milhão de dólares no banner de anúncio exibido pelo YouTube durante todo o dia.

Uma diferença perceptível entre as campanhas foi o modo como a de Trump abraçou o Facebook Live. No início, a campanha de 2016 havia sido descrita como a “eleição do Meerkat”, uma referência à já extinta plataforma de transmissão ao vivo de vídeo. Embora a plataforma já não exista mais, a transmissão ao vivo de vídeo desempenhou um papel importante. Por exemplo, Trump fez sua própria transmissão pelo Facebook Live do terceiro debate presidencial, incluindo comentários de representantes antes e depois do debate. Mais de nove milhões de pessoas assistiram a essa transmissão pela página do Facebook de Trump, que arrecadou US\$ 9 milhões em doações.⁴ Embora a presença de vídeo digital na campanha de Trump fosse relativamente amadora e dependesse de eventos ao vivo, isso conferiu à campanha um ar de autenticidade que faltava aos vídeos da web profissionalmente produzidos pela campanha de Clinton.

A operação da campanha digital de Trump possuía três principais componentes: a agência de marketing Giles-Parscale, a empresa de hipersegmentação Cambridge Analytica e a equipe digital do Partido Republicano. O diretor digital da campanha de Trump, Brad Parscale, um jovem empresário texano com quase nenhuma experiência

política, havia prestado serviços de web e outros serviços online aos negócios de Trump. Comandando a operação digital de um shopping em San Antonio, Parscale tomou a importante e profética decisão de gastar a maior parte de seu orçamento no Facebook, que ele havia usado em contexto comercial para focar em públicos-alvo e “promover” marcas. A Cambridge Analytica, também novata no mundo das campanhas presidenciais, havia trabalhado na campanha do “brexit” bem como na campanha do senador Ted Cruz (republicano do Texas) nas primárias do partido. Por meio de uma comunicação web tradicional, promoção de eventos, novos aplicativos, anúncios nativos (nos quais anúncios web ganham a aparência de artigos postados) e novos usos de redes sociais, a campanha lançou quatro mil diferentes campanhas publicitárias e obteve 1,4 bilhão de impressões web (anúncios e outras comunicações visíveis a usuários individuais).

Pelas contas da Cambridge Analytica, a campanha focou em 13,5 milhões de eleitores indecisos em dezesseis estados com disputa acirrada, encontrando eleitores de Trump escondidos, especialmente na região centro-oeste, que as pesquisas eleitorais haviam ignorado. De maneira infame, focaram também em apoiadores de Clinton, especialmente “liberais brancos, mulheres jovens e afrodescendentes” com campanhas criadas para reduzir o comparecimento às urnas desses grupos.⁵ O método de construção de perfil psicográfico da Cambridge Analytica, que buscava perfis do Facebook para desenvolver modelos de eleitores típicos, atraiu bastante atenção e crítica, até mesmo de consultores de campanha do Partido Republicano. No final, entretanto, parece que a empresa usou informações mais tradicionais para decidir como segmentar os anúncios digitais da campanha de Trump.⁶ Por fim, a campanha beneficiou-se da operação de dados do Partido Republicano que, desde 2012, investiu pesadamente na construção de listas e outras ferramentas tecnológicas.

O declínio do *establishment*

Muita coisa pode ser dita e será escrita sobre a operação formal dos dados e das redes sociais da campanha de Trump, mas a verdadeira história digital da campanha de 2016 vem de fora da estrutura organizacional da campanha. Na era dos “Super PAC”^{*} e dos veículos de mídia partidários, as organizações partidárias formais e as campanhas dos candidatos passaram a incluir redes difusas de grupos, consultores e empresas de mídia que se especializaram em áreas como captação de recursos, comunicações e mobilização de eleitores. A mídia convencional, que por muito tempo havia desempenhado o papel de “defensora” da construção da agenda do discurso eleitoral, há tempos perdia terreno, mesmo antes da ascensão da internet. A disputa de 2016 testemunhou a queda ainda maior da mídia convencional. A campanha de Trump estava no lugar certo na hora certa, com o enfraquecimento dos mediadores tradicionais das campanhas e nenhuma instituição alternativa para preencher o vácuo.

Nesse sentido, o uso intenso e efetivo do Twitter pela campanha de Trump é revelador. De agosto de 2015 até o dia das eleições, mais de um bilhão de tuítes relacionados à disputa presidencial apareceram no Twitter.⁷ No dia do pleito, Trump tinha treze milhões de seguidores no Twitter, comparado com os dez milhões de Hillary Clinton.⁸ Cada tuíte da conta de Trump ou da conta de um de seus aliados oficiais era amplificado por meio de retuítes de uma horda de seguidores. Em média, durante um período de três semanas em meados de 2016, os tuítes de Trump eram retuitados mais de três vezes mais do que os de Hillary Clinton, enquanto seus posts do Facebook eram compartilhados mais de cinco vezes mais.⁹ Isso era duplamente reforçado, na medida em que 20% dos tuítes de Trump eram retuítes de usuários comuns e cerca de metade de seus tuítes continham links para outros veículos de imprensa, assim como 78% de seus posts do Facebook.

* Comitês de ação política sem limite de arrecadação ou gasto. (N. T.)

O poder das contas das redes sociais de Trump vinha tanto de sua proeminência na mídia convencional quanto de sua propensão a “viralizar” online. Seja online ou offline, na mídia impressa ou televisiva, Trump definia a agenda. Graças em parte ao hábito de seus seguidores de retuitá-lo, seus tuítes dominavam a discussão sobre as eleições em todos os fóruns. O melhor estudo de ciências sociais desse fenômeno reconhecidamente recente conclui o seguinte: “Retuítos dos posts de Trump são um forte preditor positivo de notícias e textos de blog. [...] O volume de tuítes de Trump é um preditor negativo da cobertura de outras notícias, [...] o que pode indicar que ele publique uma ‘avalanche de tuítes’ quando há pouca cobertura sobre ele”.¹⁰ O papel do Twitter é mais o de “alimentação de outras mídias, portanto Trump ainda depende de outros veículos para distribuir o conteúdo desses tuítes a seus apoiadores. Nesse sentido, o Twitter não é muito diferente de um comunicado de imprensa”.¹¹ É possível observar o efeito nos tuítes das próprias redes de comunicação: em agosto de 2016, as contas do Twitter de CNN, CBS, MSNBC e NBC mencionavam Trump quase três vezes mais do que mencionavam Clinton.¹²

Até aqui, a história da dominância das redes sociais de Trump reflete um candidato com qualidades perfeitamente adaptadas para a era digital. Todo candidato possui pontos fortes e fracos. Para Trump, seu ponto forte incluía sua fama, seus seguidores e sua habilidade para navegar nas novas mídias. Ele também percebeu que o uso de linguagem incendiária atraía a atenção da imprensa ou mudava a narrativa. Juntas, essas estratégias lhe permitiram arrecadar o equivalente a cerca de US\$ 2 bilhões em publicidade durante as primárias e, provavelmente, uma cifra similar durante a campanha.¹³

Os eventos de 2016, no entanto, revelaram mais do que apenas a utilidade da internet para um candidato com as características de Trump. A internet reagiu e se adaptou ao aparecimento da campanha de Trump como um ecossistema dando as boas-vindas a uma espécie nova e diferente. Sua candidatura desencadeou novas estratégias

e mobilizou forças tradicionais da internet. Algumas delas (como a “*alt-right*”)* eram movidas por afinidade ideológica, enquanto outros visavam se beneficiar financeiramente ou fazer avançar uma agenda geopolítica. Aqueles que se preocupam com as implicações da campanha de 2016 se perguntam se isso ilustra as vulnerabilidades da democracia na era da internet, especialmente no que se refere à integridade das informações às quais os eleitores terão acesso no processo de escolha dos candidatos.

Dada a existência de definições conflitantes de “*fake news*”, há um salutar debate sobre seu impacto na eleição de 2016. Se o conceito incluir todas as afirmações falsas, enviesadas ou questionáveis feitas online, como alguns (talvez até mesmo o presidente Trump) aceitariam, então “*fake news*” torna-se simplesmente uma acusação que pode ser feita contra um veículo de imprensa em vez de uma descrição útil de um fenômeno social. No entanto, para se avaliar que tipos de notícias falsas podem causar um impacto eleitoral, pode ser útil fazer uma distinção entre notícias falsas enquanto sátira, notícias falsas com fins lucrativos, propaganda política e mal jornalismo.

Diferentemente de notícias falsas satíricas, como aquelas apresentadas no programa de tevê *The Daily Show* ou online pelo *The Onion*, os veículos de notícias falsas com fins lucrativos produzem mentiras simplesmente com o intuito de ganhar dinheiro. Um grupo atualmente famoso de adolescentes da cidade de Veles, na Macedônia, descobriu que publicar artigos pró-Trump e anti-Clinton (em cerca de 140 websites cobrindo a política americana) era um negócio lucrativo. À medida que publicavam manchetes cada vez mais apelativas, atraíam mais visitantes que, por sua vez, clicavam nos anúncios que apareciam na página. Quanto mais cliques eles recebiam, mais dinheiro esses sites recebiam por meio do serviço de anúncios do Google. Uma reportagem que alegava que Hillary Clinton poderia ser indiciada por conta

* A “direita alternativa”, um grupo disperso de conservadores extremistas. (N. T.)

de seu servidor de e-mail recebeu mais de 140 mil compartilhamentos, curtidas e comentários no Facebook.¹⁴ Os produtores de notícias falsas dos Estados Unidos conseguiram ganhar até US\$ 30 mil por mês com reportagens alegando que um agente do FBI havia sido assassinado após o vazamento dos e-mails de Clinton,¹⁵ ou que Tom Hanks ou o Papa Francisco haviam apoiado Donald Trump. Nos últimos três meses de campanha, as vinte notícias eleitorais falsas mais populares haviam gerado mais engajamento do que os vinte artigos mais populares dos veículos tradicionais de comunicação.¹⁶

Ainda mais impressionante, as campanhas oficiais retuitavam essas reportagens. Donald Trump retuitou uma que insinuava que seu apoio na classe operária era o maior desde Franklin Delano Roosevelt.¹⁷ Eric Trump, Kellyanne Conway e Corey Lewandowski retuitaram um artigo de um site de notícias falsas (*abcnews.com.co*) que alegava que Clinton havia enviado manifestantes contratados para causar tumulto durante comícios de Trump.¹⁸ De fato, em um de seus pronunciamentos públicos, Trump chegou até mesmo a ler o que parecia ser um artigo falso que havia sido publicado no *Sputnik*, um site de propaganda política do Kremlin, sobre como o amigo íntimo de Clinton Sidney Blumenthal havia supostamente classificado o ataque terrorista em Benghazi (Líbia) em 2012 como uma questão legítima contra ela.¹⁹ De maneira mais infame, Michael Flynn Jr., o filho do general aposentado que serviria brevemente como assessor de segurança nacional de Trump, tuitou sobre a teoria conspiratória da internet “*pizzagate*”. Essa falsa reportagem era baseada em teorias conspiratórias sobre uma rede de pedofilia envolvendo Hillary Clinton e seu chefe de campanha John Podesta. Os boatos se mostraram perigosos quando um homem que acreditou na teoria conspiratória entrou numa pizzeria em Washington, D. C. implicada no boato e disparou seu rifle (ninguém ficou ferido e o homem foi preso).²⁰

A propaganda política pode se justapor com a sátira, as notícias falsas com fins lucrativos e as teorias conspiratórias, mas envolve

muito mais do que isso: é o uso deliberado de informações falsas para influenciar atitudes sobre um assunto ou em relação a um candidato. Notícias falsas enquanto propaganda política podem se originar em qualquer nó da dispersa rede partidária e organização de campanha descritas acima. Pode vir de órgãos oficiais de campanha, grupos de interesse não vinculados oficialmente, organizações de mídia e websites favoráveis, atores estrangeiros ou até mesmo do próprio candidato. Na era das redes sociais, as notícias falsas trafegam por todos esses diferentes nós da campanha eleitoral, movendo-se online e offline à medida que as campanhas, seus apoiadores e a mídia repetem as histórias nos noticiários. A complexidade da rede que produz e retransmite notícias falsas muitas vezes torna difícil descobrir a origem de uma alegação falsa. Isso é ainda mais verdade quando o próprio candidato retransmite ou faz alegações falsas nas redes sociais.

Ainda não sabemos que efeito as notícias falsas tiveram na campanha de 2016. Sabemos que as redes sociais são uma fonte de notícias para a maioria dos americanos,²¹ e quase um quarto dos entrevistados afirmou haver compartilhado uma notícia falsa.²² O BuzzFeed analisou seis das páginas do Facebook mais partidárias, três à direita (Eagle Rising, Right Wing News e Freedom Daily) e três à esquerda (Occupy Democrats, The Other 98% e Addicting Info). Descobriu que, nos sites de direita, “38% de todos os posts eram ou uma mistura de conteúdos verdadeiros e falsos ou principalmente falsos, comparado com 19% dos posts de três páginas partidárias de esquerda”.²³ O BuzzFeed também descobriu que “as 20 notícias eleitorais mais populares de sites de boato e blogs hiperpartidários geraram 8.711.000 compartilhamentos, curtidas e comentários no Facebook”, mais do que um conjunto comparável de notícias dos principais veículos tradicionais de mídia.²⁴

Os economistas Hunt Allcott e Matthew Gentzkow rejeitam a alegação de que as notícias falsas tenham influenciado as eleições, observando que “até mesmo as notícias falsas mais amplamente circuladas foram vistas por apenas uma pequena fração de americanos”.²⁵ Lem-

bram que a televisão continua sendo a principal fonte de notícias para os americanos e calculam que “para as notícias falsas impactarem o resultado das eleições, um único artigo falso teria que ter tido o mesmo efeito de persuasão de 36 propagandas eleitorais na televisão”.²⁶

Analisando um banco de dados compilado a partir das 156 notícias falsas mais populares, Allcott e Gentzkow afirmam que notícias falsas pró-Trump foram compartilhadas quatro vezes mais do que notícias falsas pró-Clinton e que uma manchete de notícia falsa era vista em média por 1,2% da população dos Estados Unidos. Os pesquisadores entrevistaram respondentes usando uma mistura de artigos “placebo” (criados por eles) e notícias falsas que circularam de verdade pela internet. A taxa de resposta dos que visualizaram e acreditaram em notícias falsas (cerca de 8%) variou pouco em relação aos artigos placebo, o que sugere que as notícias falsas, por si só, raramente convencem os eleitores.

Pode-se implicar com os pressupostos da pesquisa acima, mas a questão levantada por ela precisa ser respondida por alguém que busca estimar o efeito eleitoral de um único fator no complexo ambiente comunicacional da campanha de 2016. O poder das notícias falsas não provém meramente das mudanças na atitude dos consumidores dessas reportagens. Essas notícias também desmobilizam eleitores ao gerar uma onda de descrença em relação aos candidatos e à eleição de maneira geral. Notícias falsas criam uma nuvem de fumaça que encobre as verdadeiras notícias e as informações comunicadas pelas campanhas. A evidência acadêmica disponível sugere que os espectadores encontram grande dificuldade em distinguir entre notícias falsas e verdadeiras, e que a confiança na imprensa se encontra em um nível historicamente baixo.²⁷ O predomínio de notícias falsas online ergue barreiras ao processo de tomada de decisão de maneira informada e reduz a probabilidade de os eleitores escolherem seus candidatos com base em informações legítimas e não com base em mentiras ou “interpretações enganosas” dos fatos.

O poder das notícias falsas (se houver) é determinado pela capacidade que a mentira que elas propagam tem de viralizar, pela velocidade na qual são disseminadas sem o devido contraditório e, consequentemente, por quantas pessoas recebem e acreditam na mentira. Como acontece com outras informações ou boatos no mundo offline, muitos fatores podem levar à popularidade de uma notícia: seu valor como entretenimento, grau de novidade e de apelação etc. Mas a velocidade com a qual as mentiras se disseminam no mundo online é muito maior e diferentes estratégias e tecnologias, como *bots* automatizados de redes sociais, são capazes de fazer essas mentiras chegarem às pessoas certas.

Bots podem ter várias utilidades, algumas benéficas, outras nocivas. Podem ser usados para influenciar o resultado de pesquisas online ou para fazer avaliações e deixar comentários positivos sobre restaurantes e hotéis. Podem até mesmo ser usados para gerar automaticamente vídeos do YouTube baseados em outros conteúdos online. Mais relevantes aqui, os *bots* podem disseminar informações verdadeiras e falsas e podem colocar tópicos em destaque por meio da promoção automatizada de hashtags, notícias etc.

Durante a campanha de 2016, a presença constante de *bots* para disseminar propaganda política e notícias falsas parece ter atingido novos patamares. Um estudo descobriu que, entre 16 de setembro e 21 de outubro de 2016, os *bots* produziram cerca de um quinto de todos os tuítes relacionados às eleições americanas.²⁸ Em todos os três debates presidenciais, *bots* pró-Trump do Twitter geraram cerca de quatro vezes mais tuítes do que os *bots* pró-Clinton. Durante o último debate, em especial, esse número chegou a ser sete vezes maior.²⁹

Sob muitos aspectos, o advento dos *bots* de campanha representa o colapso final dos métodos e das categorias tradicionais das campanhas políticas. Não apenas a identidade do gerador de *bots* é desconhecida e impossível de se descobrir, como até mesmo as mensagens podem

ser automatizadas, republicando outras mensagens e imagens da web ou respondendo automaticamente posts do candidato escolhido. A preocupação em relação à presença de atores externos de reputação duvidosa no sistema de financiamento de campanhas custeando anúncios de televisão empalidece perto das redes de milhares de *bots* de origem geográfica incerta gerando mensagens automatizadas criadas para difamar candidatos e desinformar eleitores.

A origem geográfica incerta dos *bots* é também uma característica fundamental que facilita seu uso por governos estrangeiros buscando interferir nas eleições de outros países. Nunca saberemos ao certo que porcentagem dos tuítes e posts das redes sociais durante a campanha de 2016 veio de fontes estrangeiras, seja de humanos, *bots* ou “ciborgues” (ou seja, humanos diretamente orquestrando *bots*). De acordo com o relatório oficial da rede de inteligência dos Estados Unidos que avaliou o papel da Rússia nas eleições de 2016, sabemos que as redes sociais desempenharam um papel fundamental na estratégia russa de minar a confiança nas eleições e amplificar notícias críticas a Hillary Clinton.³⁰ Sabemos também, por relatórios anteriores, que a Rússia emprega equipes de pessoas (“*trolls*”) que postam nas redes sociais como parte de uma estratégia para influenciar a opinião pública.³¹ Como detalha o relatório, “a Rússia se utilizou de *trolls* bem como da RT como parte de seus esforços para denegrir Hillary Clinton”. Especificamente, o relatório afirma que “um jornalista especialista [...] alegou que algumas contas de redes sociais aparentemente ligadas a *trolls* profissionais russos — porque foram anteriormente usados para apoiar as incursões da Rússia na Ucrânia — começaram a defender Donald Trump já em dezembro de 2015”.³²

A campanha russa de invasão cibernética e de propaganda política empregou uma série de redes sociais, páginas da internet e estações de rádio e televisão a cabo. A Sputnik e a RT estabeleceram uma presença na web e nas redes sociais em todas as plataformas relevantes, bem como na televisão e no rádio, tipificando o ambiente midiático fluido

que caracterizou a campanha de maneira geral. A linha divisória entre *insiders* e *outsiders*, entre mídia tradicional e “nova” ou entre imprensa e campanhas tornou-se cada vez menos clara. A campanha de propaganda política russa usou “agências do governo russo, veículos de imprensa financiados pelo Estado, intermediários e usuários ou ‘trolls’ de redes sociais contratados”.³³ Como acontece com as campanhas baseadas na internet de maneira geral, seu efeito foi amplificado pela ajuda, intencional ou não, de pessoas de dentro e de fora da equipe oficial de campanha que retuitaram, republicaram ou de alguma outra forma disseminaram mensagens criadas por terceiros.

Novas regras, novo desafio

Se as campanhas presidenciais americanas de 2008 e 2012 pareciam confirmar a crença de utopistas da internet de que as ferramentas digitais reforçam a democracia ao expandir o poder e o engajamento dos cidadãos, a campanha de 2016 ressaltou os desafios oferecidos pela internet à democracia americana e, possivelmente, à democracia em geral. A surpreendente robustez da campanha de Bernie Sanders, o senador independente de Vermont que desafiou a nomeação de Hillary Clinton pelo Partido Democrata em 2016, parecia continuar o trabalho iniciado pelas duas campanhas de Obama e até mesmo a de Howard Dean em 2004: um candidato concorrendo contra o establishment mostrou-se capaz de arrecadar fundos, organizar apoiadores e mobilizar eleitores como nunca antes. Trump também cumpriu essa promessa: mostrou como a internet pode permitir que um outsider dispute — e conquiste — a Casa Branca por meio de uma campanha não convencional, mesmo gastando a metade de sua adversária e candidata favorita.³⁴

Do ponto de vista da saúde da democracia liberal, as grandes promessas da internet também são suas armadilhas. Seu potencial libertador e antiestablishment pode ser aproveitado por demagogos que apelam para os piores impulsos da multidão. Ao ser cúmplice da rup-

tura das instituições tradicionais (e, sob certos aspectos, obsoletas), como os partidos políticos e a imprensa, a internet deixou um vazio que seria preenchido não apenas pelos apelos diretos dos candidatos, mas também pelas notícias falsas e propaganda política. Além disso, a anonimidade e a falta de responsabilização que conferem poder à livre expressão na internet — no caso de delatores ou em contextos repressivos como aqueles nos quais os manifestantes da Primavera Árabe estavam inseridos — também permite que forças estrangeiras intervenham secretamente em campanhas e permitam que *trolls* cometam atos de discriminação racial e assédio sexual. Por fim, a capacidade sem precedentes da internet de facilitar a hipersegmentação de informações, ações de marketing e redes de amizade leva à criação e bolhas, filtros e câmaras de eco que protegem as pessoas de informações que confrontariam as mensagens enviadas a elas pelas campanhas, pela mídia partidária ou pelas redes sociais.

O que o sucesso da campanha de Trump demonstrou é que a capacidade de viralizar é atualmente a principal moeda eleitoral. Aqueles candidatos e estratégias capazes de gerar “compartilhamentos”, “curtidas” e “seguidores” possuem uma vantagem sobre os demais. Obviamente, entusiasmo e popularidade não são recursos de campanha inéditos na era da internet, mas o que a internet particularmente privilegia acima de tudo é o tipo de mensagem de campanha que apela para a indignação ou que prende a atenção de alguma maneira.

A política dos espetáculos sem fim não parece salutar para uma democracia. Nem a vulnerabilidade a influências estrangeiras que minam a soberania das eleições de uma nação. A democracia depende tanto da capacidade e vontade dos eleitores de basear suas decisões políticas em fatos ou, ao menos, em instituições intermediárias robustas que possam agir como balizadoras para manter o processo de tomada de decisão dentro de limites amplos de alternativas democráticas.

O prêmio oferecido pelo potencial viral das mensagens, a ameaça à *accountability* oferecida pela anonimidade irrestrita e o enfraqueci-

mento da soberania introduzido por uma internet aberta representam novos desafios para a democracia nos Estados Unidos. A eleição de Donald Trump pode, de fato, ser um “evento único”, já que é difícil pensar em pessoas que possuam as mesmas características, forças e motivações. Não obstante, a cartilha para um tipo de candidatura bem-sucedida e para a campanha na era da internet foi apresentada. Ainda resta saber se outros serão capazes de ser bem-sucedidos seguindo a mesma cartilha.

Epílogo: reformas pós-eleição

Após as eleições de 2016, diversas plataformas de internet mudaram sua política em relação à informação em seus sites como resposta a problemas detectados no ambiente comunicacional. Google, Facebook e Twitter estabeleceram novas regras para notícias e outros tipos de comunicação em suas plataformas, com base em reclamações relacionadas à campanha presidencial de 2016. A natureza desses esforços, entretanto, diz muito sobre o ineditismo dos desafios com os quais se deparam essas plataformas e sobre a intratabilidade de problemas como as notícias falsas e o discurso de ódio na era da internet.

Google e Facebook atacaram primeiro o problema mais fácil, e o fizeram menos de duas semanas após as eleições. Ambos adotaram políticas visando os sites de notícias falsas com fins lucrativos. Tentaram remover os incentivos econômicos que haviam criado para que aqueles sites atraíssem tráfego por meio de manchetes apelativas. O Google, em particular, atualmente bloqueia alguns sites de notícias falsas de sua rede de anúncio (AdSense), o que significa que tais sites não conseguirão ganhar dinheiro a partir de anúncios do sistema do Google em seu site. Os sites regulados são aqueles que, segundo o Google “deturpam, distorcem ou escondem informação sobre o editor, o conteúdo do editor ou o objetivo principal” de seu site. O Facebook seguiu passos parecidos com mudanças na política de seu Audience Network, tentando reduzir o apoio aos piores sites, que simplesmente inventam notícias por dinheiro.

Embora tenha inicialmente rejeitado a ideia de que notícias falsas em sua plataforma tenham influenciado os resultados eleitorais, o Facebook rapidamente reconheceu que precisava fazer algo como resposta às preocupações generalizadas de que ele tenha sido responsável por desinformar durante a campanha. Ao mesmo tempo, apenas recentemente havia se recuperado da controvérsia em relação à mudança da política em relação ao destaque de notícias, quando foi acusado de censurar notícias conservadoras. A empresa viu-se presa entre ser a principal promotora de notícias falsas e ser a polícia da verdade. Para superar esse dilema, o Facebook agora terceiriza o *fact-checking* (apuração de informações) para organizações respeitadas (como Snopes, Factcheck.org, ABC News, Associated Press e Politifact), mas depende de seus usuários para marcar notícias como falsas para iniciar o processo de apuração. Se duas dessas organizações considerarem a notícia falsa, o item não é removido, mas simplesmente marcado no feed de notícias como “contestado por [nome das organizações]”, com um link para o artigo que o contesta.³⁵ Aqueles que tentam compartilhar tais notícias também recebem um alerta antes de fazê-lo, informando que compartilharão uma notícia cuja veracidade é contestada. Não é preciso dizer, no entanto, que o estrago feito por uma notícia falsa popular acontece muito antes de ela ser apurada e marcada.

O Twitter, por sua vez, tomou medidas após a eleição para lidar com discurso de ódio em sua plataforma. O uso efetivo do Twitter pela “alt-right” e por grupos de ódio, durante uma campanha eleitoral na qual questões de raça, gênero e religião eram pontos relevantes do debate, levou ao menos à percepção de que a plataforma era particularmente permissiva em relação ao preconceito e ao assédio virtual. Cientistas políticos que estudam ofensas na internet não descobriram um recente aumento em tuítes de ódio, embora jornalistas, em particular, tenham sido crescentemente alvo de ataques durante a campanha. No entanto, assim como o impacto das notícias falsas pode ser difícil de determinar, mas, ainda assim, merece nossa atenção, o Twitter tam-

bém decidiu que conteúdo e condutas de ódio mereciam novas regras. Após as eleições, o Twitter expandiu sua política contra a propagação de ódio, passou a permitir que usuários ocultassem tuítes com certas palavras (muito além dos epítetos raciais mais óbvios) e simplificou a forma pela qual pessoas que não aquelas alvo de ataques por tuítes denunciassesem o conteúdo.³⁶

Twitter, Facebook e Google reconhecem que esses passos iniciais não serão os únicos necessários para oferecer resposta às críticas em relação ao seu envolvimento na campanha de 2016. A cada medida restritiva da comunicação e propaganda eleitoral em seus sites, no entanto, eles reconhecem que estão trocando um tipo de crítica por outra. Por mais que tentem não ser empresas de mídia, sem dúvida possuem um poder muito superior ao que a imprensa tradicional deteve em seu ápice, o que é ainda mais verdade atualmente. Especialmente em um ambiente no qual a restrição à liberdade de expressão — seja discurso de ódio, notícias falsas ou outra — tende a predominar em um lado do espectro político, eles não podem escapar da acusação de que suas novas regras são enviesadas seja por intenção seja por seu efeito.

Talvez o problema mais intratável enfrentado por essas empresas seja o fato de que seus modelos de negócio dificultam o tipo de abordagem necessário para combater as patologias comunicativas identificadas nessa campanha. A força de um mecanismo de busca como o Google vem da relevância dos resultados da busca e de outras informações que ele serve a seus usuários. O resultado relevante de um, entretanto, é a bolha de outro, e a busca por informações de campanha naturalmente conduzirá os usuários por caminhos percorridos por seus compromissos ideológicos anteriores. (De fato, até mesmo a tarefa de separar o que for informação política ou de campanha eleitoral para tratar de maneira especial representa um problema, já que toda informação, ainda mais entretenimento, forma o contorno da bolha na qual o noticiário político é consumido.) De maneira similar o Facebook tem como missão oferecer a experiência mais “atraente” e “significa-

tiva” para seus usuários. A “busca pela verdade” está necessariamente no fim da lista de prioridades para a rede social, assim como para seus usuários, que frequentemente são mais atraídos por discursos falsos, negativos, preconceituosos e apelativos. Por fim, o Twitter se orgulha da anonimidade que garante a seus usuários, o que permite discursos subversivos contra regimes ditatoriais bem como facilita uma enxurrada de tuítes cheios de ódio e ameaças. Como as outras plataformas, ele também valoriza a popularidade em vez de outra medida indicativa de mérito, para selecionar e apresentar informações a seus usuários. Obviamente, a popularidade raramente vem de fontes que avançam o processo responsável e democrático de tomada de decisão política; normalmente vem de apelos à emoção, interesse e medo.

Seja ou não de maneira relutante, essas plataformas são as novas instituições intermediárias da nossa política atual. As organizações tradicionais de partidos políticos e a mídia convencional não ressurgirão na era da internet na mesma configuração de suas encarnações passadas. No entanto, diferentemente das instituições anteriores, essas novas empresas não foram criadas principalmente para servir a valores democráticos e não têm como estrela guia a promoção de um eleitorado bem informado e civicamente engajado. Seria fácil culpá-las por isso, mas, até certo ponto, elas foram tragadas pelas trevas da política e não conseguem encontrar uma saída.

As redes sociais e os mecanismos de busca funcionam como ferramentas para todos os aspectos da vida, não meramente como instrumentos de contexto específico para políticos ou eleitores. A intersecção dessas ferramentas com o processo democrático é extremamente importante, mas é uma pequena parte do que fazem. Com a deterioração dos valores democráticos acontecendo tanto online quanto offline, não deveríamos esperar que a tecnologia nos salve das forças históricas e sociológicas que ameaçam a democracia atualmente, mesmo que essa mesma tecnologia tenha inicialmente facilitado a ruptura na governança democrática.

Notas

Para versões mais completas das notas deste ensaio, acesse www.journalofdemocracy.org/article/can-democracy-survive-the-internet.

1. www.businessmirror.com.ph/money-and-credulity-drive-dutertes-keyboard-army; <https://newrepublic.com/article/138952/rodrigo-dutertes-army-online-trolls>.
2. www.referendumanalysis.eu/eu-referendum-analysis-2016/section-7-social-media/impact-of-social-media-on-the-outcome-of-the-eu-referendum.
3. <http://talkingpointsmemo.com/edblog/the-secret-behind-trump-s-comically-bad-digital-campaign>.
4. www.wired.com/2016/11/facebook-won-trump-election-not-just-fake-news; www.politico.com/story/2016/10/trump-raises-9-million-off-debate-night-facebook-live-events-230126; <http://fortune.com/2016/10/25/trump-tv>.
5. www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-27/inside-the-trump-bunker-with-12-days-to-go.
6. www.buzzfeed.com/kendalltaggart/the-truth-about-the-trump-data-team-that-people-are-freaking.
7. <https://blog.twitter.com/2016/how-election2016-was-tweeted-so-far>.
8. www.cbsnews.com/news/donald-trump-and-hillary-clintons-most-popular-tweets-of-2016.
9. www.journalism.org/2016/07/18/election-2016-campaigns-as-a-direct-source-of-news.
10. Chris Wells et al., “How Trump Drove Coverage to the Nomination: Hybrid Media Campaigning”. *Political Communication*, v. 33, n. 4, out.-dez. 2016. pp. 669-76.
11. <http://nymag.com/selectall/2016/11/donald-trump-needs-the-media-just-not-the-media-you-think.html>.
12. <https://public.tableau.com/en-us/s/blog/2016/10/election-2016-analyzing-media-coverage-candidates-twitter>.

13. www.nytimes.com/2016/03/16/upshot/measuring-donald-trumps-mammoth-advantage-in-free-media.html.
14. www.buzzfeed.com/craigsilverman/how-macedonia-became-a-global-hub-for-pro-trump-misinfo.
15. www.npr.org/sections/alltechconsidered/2016/11/23/503146770/npr-finds-the-head-of-a-covert-fake-news-operation-in-the-suburbs.
16. www.buzzfeed.com/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook.
17. www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/04/02/in-the-year-of-trump-a-made-up-news-website-run-by-an-ex-convict-finds-success/.
18. www.mediaite.com/online/eric-trump-cites-fake-news-website-proving-clinton-hired-protesters; www.techdirt.com/articles/20161013/23470435795/donald-trumps-son-campaign-manager-both-tweet-obviously-fake-story.shtml; www.buzzfeed.com/craigsilverman/fake-news-survey.
19. www.newsweek.com/vladimir-putin-sidney-blumenthal-hillary-clinton-donald-trump-benghazi-sputnik-508635; www.newsweek.com/russia-propaganda-site-sputnik-donald-trump-sidney-blumenthal-vladimir-putin-512271.
20. www.politico.com/story/2016/12/incoming-national-security-advisers-son-spreads-fake-news-about-dc-pizza-shop-232181.
21. www.journalism.org/2016/05/26/news-use-across-social-media-platforms-2016.
22. www.journalism.org/2016/12/15/many-americans-believe-fake-news-is-sowing-confusion.
23. www.buzzfeed.com/craigsilverman/partisan-fb-pages-analysis. Sobre por que notícias falsas podem ser mais efetivas entre os republicanos do que entre os democratas, ver www.theatlantic.com/science/archive/2017/02/why-fake-news-targeted-trump-supporters/515433; www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/12/07/why-conservatives-might-be-more-likely-to-fall-for-fake-news/.
24. www.buzzfeed.com/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook.

25. <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>, p. 22.
26. <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>, Resumo.
27. Sobre a incapacidade generalizada de diferenciar uma notícia real de uma falsa, ver <https://sheg.stanford.edu/upload/V3LessonPlans/Executive%20Summary%2011.21.16.pdf>. Sobre a baixa confiança da população na imprensa, ver www.gallup.com/poll/195542/americans-trust-mass-media-sinks-new-low.aspx.
28. <https://theconversation.com/how-twitter-bots-affected-the-us-presidential-campaign-68406>; <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/fm/article/view/7090/5653>.
29. <http://politicalbots.org/?p=769>; <http://politicalbots.org/?p=711>.
30. www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf.
31. <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/6161>; www.newyorker.com/news/news-desk/the-real-paranoia-inducing-purpose-of-russian-hacks.
32. www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf, p. 4.
33. www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf, p. 2.
34. Karen Tumulty; Philip Rucker; Anne Gearan, “Donald Trump Wins the Presidency in Stunning Upset over Clinton”. *Washington Post*, 9 nov. 2016.
35. <https://www.wired.com/2016/12/facebook-gets-real-fighting-fake-news>; www.scientificamerican.com/article/pogue-what-facebook-is-doing-to-combat-fake-news.
36. <https://blog.twitter.com/2016/progress-on-addressing-online-abuse>.

O fim da ilusão pós-nacionalista*

Ghia Nodia

Ghia Nodia *Nodia é diretor da International School of Caucasus Studies da Ilia State University em Tbilisi, na Geórgia, e presidente da International School of Caucasus Studies for Peace, Democracy, and Development, um instituto de pesquisa independente. É coautor de The Political Landscape in Georgia: Political Parties — Achievements, Challenges, and Prospects [O cenário político na Geórgia: partidos políticos — realizações, desafios e perspectivas] (2006). Por cinco meses, em 2016-17, foi pesquisador-visitante do National Endowment for Democracy em Washington, D.C.*

Repentinamente, com o “brexit” e a eleição de Donald Trump, o nacionalismo está de volta ao centro do debate político. No entanto, apesar do aumento de sua importância na prática, a questão do nacionalismo ainda não obteve a devida reconsideração teórica. Tal reconsideração precisaria considerar não apenas o lugar do nacionalismo no mundo atual, mas também o papel mais amplo que ele desempenhou na construção da modernidade. Ainda assim, apesar de o nacionalismo ser considerado uma das forças mais poderosas dos tempos modernos, a corrente majoritária das ciências sociais nunca o considerou um problema central nem mesmo dedicou muita atenção a ele.

Isso sempre me intrigou. Uma explicação óbvia é que os cientistas sociais veem o nacionalismo como uma coisa passageira, talvez

* Publicado originalmente como “The end of the postnational illusion”, *Journal of Democracy*, Volume 28, Número 2, Abril de 2017 © 2017 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

crucial em determinados momentos e lugares, mas, numa perspectiva mais ampla, apenas um instante na história. Explícita ou tacitamente, considera-se que, sob pressão das forças gerais do progresso e do desenvolvimento, o nacionalismo entrará em decadência até minguar. Se isso for verdade, o nacionalismo não merece nossa atenção.

Isso implica que o progresso geral nos levará a um futuro no qual as nações e o nacionalismo tornar-se-ão insignificantes ou, no mínimo, muito menos relevantes do que foram e ainda são. Esse ponto de vista permeia não apenas as ciências sociais, mas também a visão liberal mundo afora. Embora alguns especialistas tenham contestado a ideia de que o nacionalismo seja algo passageiro, a corrente majoritária das ciências sociais permanece impassível e ainda acredita que o nacionalismo irá desaparecer.

A Conferência Seymour Martin Lipset sobre a Democracia no Mundo

Ghia Nodia palestrou na 13ª Conferência Anual Seymour Martin Lipset sobre a Democracia no Mundo em 16 de novembro de 2016, na Embaixada do Canadá, em Washington, D. C. e, em 19 de janeiro de 2017, no Centro de Estudos Internacionais da Munk School of Global Affairs da Universidade de Toronto. O título de sua palestra foi “A crise do pós-nacionalismo”.

Seymour Martin Lipset, falecido no final de 2006, foi um dos cientistas políticos e acadêmicos mais influentes no tema da democracia dos últimos cinquenta anos. Colaborador frequente do *Journal of Democracy* e membro fundador de seu conselho editorial, Lipset lecionou na Universidade da Califórnia em Berkeley, Columbia, Harvard, Stanford e George Mason. Foi autor de inúmeros livros importantes, incluindo *O homem político (Political Man)*, *A sociedade*

americana (The First New Nation), The Politics of Unreason [A política da insensatez] e American Exceptionalism: A Double-Edged Sword [O excepcionalismo norte-americano: uma faca de dois gumes]. Foi a única pessoa a presidir tanto a Associação Americana de Ciência Política (1979-80) quanto a Associação Americana de Sociologia (1992-93).

A obra de Lipset cobriu ampla gama de assuntos: condições sociais da democracia, incluindo o desenvolvimento econômico e a cultura política; origens do socialismo, fascismo, revolução, protesto, preconceito e extremismo; conflito de classes, estrutura e mobilidade; clivagens sociais, sistemas partidários e alinhamento eleitoral; e opinião pública e confiança pública nas instituições. Lipset foi pioneiro no estudo de política comparada, e nenhuma comparação se destacou mais em sua obra do que aquela entre as duas grandes democracias da América do Norte. Por sua análise perspicaz sobre o Canadá em comparação com os Estados Unidos, apresentada em detalhes em *Continental Divide [Divisão continental] (1990)*, foi considerado o “Tocqueville do Canadá”.

A Conferência Lipset tem o copatrocínio do National Endowment for Democracy e da Munk School, contando neste ano com o apoio financeiro da Johns Hopkins University Press, da Schar School of Policy and Government da Universidade George Mason, da Embaixada do Canadá em Washington, D. C. e da Canadian Donner Foundation. Para assistir aos vídeos da Conferência Lipset deste e dos anos anteriores, visite www.ned.org/events/seymour-martin-lipset-lecture-series.

Atualmente, no entanto, ficou muito mais difícil manter viva essa esperança. Alguns podem preferir ficar no âmbito normativo, mas os acontecimentos dos últimos anos na Europa e nos Estados Unidos revelam a indefensabilidade de qualquer coisa que se apresente como uma *previsão científica* de que um futuro pós-nacionalista nos aguar-

da. Se as expectativas se mostraram incorretas, então precisamos reavaliar os pressupostos gerais que as sustentavam.

Essa não é uma questão apenas para os cientistas sociais, argumento. Pelo contrário: o problema do nacionalismo está interligado com o que muita gente chama de retrocesso, declínio ou crise da democracia liberal. Há, cada vez mais, um reconhecimento de que isso é o que está acontecendo atualmente no mundo, e afeta todos os tipos de regime: Estados autoritários e semiautoritários, democracias relativamente novas e as consolidadas. Atualmente, os analistas estão essencialmente descrevendo o fenômeno em vez de construir teorias para explicá-lo. Há, no entanto, uma forte percepção de que o ressurgimento global do nacionalismo e o declínio global da democracia estão relacionados de alguma forma. Qual, então, precisamos nos perguntar, é a relação entre democracia e nacionalismo? O primeiro ensaio que escrevi para o *Journal of Democracy*, há quase um quarto de século, tratava desse assunto.¹ Ele permanece atual, mas desde então muita coisa mudou e, portanto, uma revisita ao tema faz-se necessária.

Força modernizadora ou sinal de atraso?

Apenas no contexto geral do desenvolvimento moderno pode-se compreender a natureza das nações e do nacionalismo. Embora Seymour Martin Lipset não tenha focado tanto no nacionalismo fora dos Estados Unidos, ele permanece sendo forte influência em nosso entendimento sobre o significado de “modernidade” e de “modernização”. Isso faz da Conferência Lipset um fórum particularmente apropriado para discutir nacionalismo, democracia e modernidade.

Começemos observando que praticamente todos os acadêmicos que escrevem sobre nacionalismo consideram-no um fenômeno exclusivamente moderno. A Revolução Francesa é o marco mais amplamente aceito: o nacionalismo emergiu imediatamente antes ou depois (e como resultado) dela. Antes disso, havia coletivos humanos basea-

dos no relacionamento entre seus membros, mas a maioria dos acadêmicos considera que as similaridades entre esses relacionamentos e o nacionalismo são superficiais e enganosas.

O segundo pressuposto relacionado a isso, compartilhado por praticamente todos os acadêmicos, é que as nações e o nacionalismo são *construídos*. Isso significa que o nacionalismo é uma doutrina e, assim como é comum a ligação emocional de alguém com sua nação entre indivíduos modernos, não é algo inato ou dado, surgindo em função da ação humana, de forças históricas ou do caminho trilhado pelo desenvolvimento da sociedade. Para os acadêmicos que estudam o nacionalismo, portanto, a principal tarefa intelectual é determinar precisamente o que causa a “construção” das nações e do nacionalismo, e como. Sobre esses assuntos há bastante diversidade.

A visão subjacente à noção de que as nações e o nacionalismo são construções é definida em oposição a outros pressupostos tipicamente denominados “primordialismo” (em oposição ao “modernismo”) e “essencialismo” (em oposição ao “construtivismo”). Ser um primordialista ou um essencialista significa acreditar que a humanidade sempre esteve dividida em unidades que chamamos de “nações”, que são objetos naturais, algo “dado”, que podemos estudar como parte de uma realidade objetiva.

Estamos diante de um paradoxo. Como afirmei, quase todos os acadêmicos que estudam profissionalmente o nacionalismo (pelo menos no Ocidente) acreditam que as nações são construções modernas. Quem, então, são os “primordialistas” e “essencialistas” e por que deveríamos combatê-los? Por que a maior parte dos livros e teses sobre o nacionalismo começa pela crítica e rejeição do primordialismo e do essencialismo, já que nenhum acadêmico *mainstream* acredita nesses conceitos? A resposta mais provável é que, embora os acadêmicos normalmente sejam modernistas e construtivistas, as pessoas de fora das ciências sociais tendem a ser primordialistas ou essencialistas. Em

outras palavras, há uma imensa lacuna entre como os cientistas sociais (ou as pessoas por elas influenciadas) veem as nações e o nacionalismo e como as demais pessoas os veem. As visões científicas certamente diferem das visões comuns em muitos assuntos, mas aqui estamos lidando com algo caro a muitos cidadãos e que possui um importante papel na política contemporânea. Diferentes atitudes em relação às “nações” compõem a lacuna existente entre a opinião liberal das elites e as visões das pessoas comuns, que estão em muito maior número do que aquelas ligadas às ciências sociais.

A modernidade das nações deixa-nos diante de outro paradoxo. Costumamos acreditar que a modernidade diz respeito a progresso e desenvolvimento.² Se as nações são modernas, seu surgimento não deveria ter uma característica progressiva? Mas o nacionalismo é normalmente considerado ruim e perigoso — algo a ser superado, não celebrado. Como conciliar isso com um reconhecimento da modernidade do nacionalismo?

Primeiramente, devemos nos lembrar que as coisas nem sempre foram desse jeito. No século 19, a maioria dos nacionalistas também era liberal. Os liberais lutavam contra as forças conservadoras do trono, do altar e da aristocracia. O nacionalismo era um aliado dos liberais, uma vez que mobilizava as massas contra o *ancien régime* em nome do povo e da esperança de autogoverno. Nem todos os liberais abraçavam o nacionalismo — alguns sempre se sentiram ambivalentes em relação a tentativas de se associar as “massas” ao “povo” —, mas ser, ao mesmo tempo, liberal e nacionalista era uma combinação bastante típica.

A Revolução Americana é considerada um dos acontecimentos mais progressistas da história mundial, mas poucos ressaltam que também foi uma revolução nacionalista que criou o que Lipset chamou de “a primeira nova nação”.³ Por “nova” ele não se referia ao “Novo Mundo” — ou seja, algo criado pela emigração do “Velho Mundo”, a

Europa. Referia-se, sim, ao fato de que os Estados Unidos eram o primeiro país moderno, fundado por meio de sua separação de um império colonial. Apoiadores da independência americana eram chamados de “patriotas”: hoje, a palavra patriota ainda é usada para descrever um nacionalista “cívico” (em oposição a “étnico”).

Isso também torna a Revolução Americana diferente de vários outros movimentos nacionalistas subsequentes. Não se tratava de diferenças étnico-culturais entre os americanos e os ingleses, e a separação lastreava-se em considerações explicitamente políticas, não culturais. No entanto, embora o nacionalismo americano fosse menos étnico,⁴ ainda assim era uma espécie de nacionalismo. Reconhecer isso deu esperanças a Lipset de que as lições da fundação dos Estados Unidos pudessem ser úteis aos novos países que haviam emergido nos anos 1960 e 1970 como resultado de movimentos pós-colonialistas que também misturavam ideias de democracia e libertação com nacionalismo enquanto força mobilizadora.

Se o nacionalismo foi por muito tempo considerado uma força para o progresso e a libertação — da Europa do século 19 ao Terceiro Mundo pós-1945 —, como a visão negativa do nacionalismo tornou-se predominante? As duas guerras mundiais foram o ponto de inflexão. O massacre que acarretaram fez do nacionalismo uma palavra ofensiva. Na sequência das guerras, a visão de um mundo pós-nacionalista tornou-se amplamente visto não apenas como desejável, mas possível.⁵ A ascensão e desastrosa queda do fascismo e do nazismo desacreditou dramaticamente o nacionalismo e legitimou a União Europeia.

Como pode a teoria social compreender essas mudanças bruscas de atitude em relação ao nacionalismo — de fonte de libertação à corporificação do mal, pertencente às cinzas da história? O pressuposto (às vezes implícito) na maioria das teorias de nacionalismo é que ele pertence ao início da era moderna e, portanto, à medida que o desenvolvimento avança, está fadado a superar sua utilidade e tornar-se

marginal ou até mesmo (na visão marxista) desaparecer por completo. É como uma febre de criança que é fácil de pegar, mas que ela consegue superar e seguir em frente.

Tal entendimento permite uma harmonia entre visões normativas e teóricas. Normativamente, o nacionalismo é considerado ruim porque é antiliberal, opõe-se a direitos individuais, é hostil a minorias, geralmente opõe-se à diversidade e assim por diante. Mas, felizmente, o nacionalismo também está historicamente condenado porque a história o tornará desnecessário. É esse pressuposto de harmonia que precisamos agora abandonar.

O fim do pós-nacionalismo

No despertar da Segunda Guerra Mundial, formou-se um consenso em torno da noção de que o futuro pós-nacionalista não apenas era desejável, mas também estava próximo. A UE foi deliberadamente concebida para enfraquecer os Estados-nações e torná-los menos relevantes, culminando numa espécie de Europa federal. Além disso, enquanto organização regional, a UE também era amplamente considerada um modelo para o mundo. Afinal, em tempos modernos, era a Europa a fonte de modelos de desenvolvimento para o resto do planeta. Esperava-se que o mundo todo, ou pelo menos a parte mais desenvolvida, gradualmente caminhasse naquela direção, ainda que diferentes países e regiões pudessem escolher caminhos um pouco distintos.

O mundo pós-1945 também era o mundo da Guerra Fria. É importante destacar que a visão predominante de um futuro pós-nacionalista era abraçada não apenas pelo Ocidente liberal, mas também por seu rival geopolítico, o mundo comunista. Liberais e comunistas discordavam em muitas coisas, mas concordavam que o nacionalismo era pernicioso e fadado ao fracasso. Qualquer que fosse o objetivo final — liberalismo universal, comunismo universal ou uma “terceira via” unindo de alguma forma os outros dois —, o destino das nações não

era parte importante do debate. A certeza dos pós-nacionalistas derivava disto: se ambos os lados da Guerra Fria concordavam em alguma coisa, isso tinha que ser verdade.

Porém, não muito tempo depois, o nacionalismo voltou a se reafirmar. Seu ressurgimento veio em três ondas. A primeira foi na forma de movimentos do Terceiro Mundo contra o colonialismo e pela “libertação nacional”, que levaram a um reconhecimento relutante de que o nacionalismo ainda era importante e estimularam nova produção acadêmica, incluindo importantes obras escritas por Ernest Gellner e outros que dominam o estudo do nacionalismo até os dias de hoje.⁶ No entanto, a ideia de que o nacionalismo era transitório permaneceu. Afinal, não estavam as colônias do Terceiro Mundo, agora livres, ainda nos estágios iniciais de modernização? Se a Europa, a caminho do alto nível de desenvolvimento, havia deixado para trás o complicado fardo do nacionalismo, o Terceiro Mundo seguiria por fim o mesmo caminho.

A segunda onda de ressurgimento do nacionalismo veio com a queda do comunismo. Tanto os pesquisadores do comunismo quanto os próprios comunistas viam o nacionalismo como algo trivial. Poucos acadêmicos do Ocidente que estudavam o mundo comunista demonstravam interesse na “questão das nacionalidades”. Portanto, o imenso papel desempenhado pelo nacionalismo na derrubada do comunismo e na dissolução da União Soviética e da Iugoslávia surpreendeu os acadêmicos e formuladores de política do Ocidente. Aqueles que lideravam movimentos anticomunistas podem ter evocado princípios liberais-democráticos para deslegitimar ditadores comunistas, mas, em muitos países, o nacionalismo era a mais poderosa força mobilizadora das massas contra o comunismo. Estados comunistas multinacionais eram o palco de apelos nacionalistas particularmente poderosos. Desconcertado, o liberal polonês Adam Michnik gracejou: “O nacionalismo é o último estágio do comunismo”.⁷

Se as teorias sobre o nacionalismo estivessem corretas, o que explicaria seu aparente ressurgimento? Os liberais ocidentais rejeitavam o comunismo por ser repressivo, mas o viam como uma força modernizadora. Diferentemente dos países do Terceiro Mundo, os países comunistas eram vistos como modernos ou desenvolvidos; além disso, lutavam contra o nacionalismo e pareciam caminhar em direção ao pós-nacionalismo.

Mesmo o fim do comunismo foi incapaz de provocar uma reavaliação profunda das visões sobre o nacionalismo. Afinal, o comunismo havia se mostrado um falso caminho para a modernidade, portanto, suas relações paradoxais com o nacionalismo poderiam ser consideradas um simples acaso. Tardamente, os acadêmicos perceberam que as políticas soviéticas e iugoslavas de nacionalidade haviam de fato impulsionado, não enfraquecido, o nacionalismo.⁸ Porém, talvez isso se devesse mais aos caprichos das decisões tomadas por Stálin (e seus imitadores iugoslavos) que a algo mais substantivo. Com o reaparecimento temporário do nacionalismo para ajudar a acabar com o comunismo, acreditava-se que os países pós-comunistas fossem abraçar a democracia e, por fim, o pós-nacionalismo. Afinal, todos eles não queriam aderir à União Europeia?

Nenhum desses fatores contingenciais, entretanto, dá conta de explicar a terceira onda de ressurgimento global do nacionalismo, a qual estamos atravessando atualmente. O “brexit”, até o momento sua expressão mais proeminente, foi um golpe especialmente duro porque o Reino Unido não é um país em desenvolvimento, nem mesmo uma democracia jovem. Pelo contrário, é sem dúvida o próprio berço da modernidade em geral, e da democracia moderna em particular. A Guerra Civil Inglesa e a Revolução Gloriosa que derrotou o absolutismo real e limitou os poderes monárquicos, a ascensão do Parlamento e do *common law*, a Revolução Industrial, todos esses acontecimentos cruciais para a ascensão do mundo moderno pertencem à história da Inglaterra. E, no entanto, foi no Reino Unido que os eleitores abandonaram o paradigma “pós-moderno” da UE.

E então veio o inesperado e, para muitos, chocante resultado das eleições presidenciais americanas. A vitória de Trump é amplamente vista como outra vitória para o nacionalismo: supostamente, seus *slogans* “A América em primeiro lugar” e “Torne a América grande de novo” funcionaram bem. E isso aconteceu na mais poderosa democracia do planeta. Além disso, o nacionalismo avança em praticamente todos os países ocidentais. A Frente Nacional de Marine Le Pen foi uma rival competitiva nas eleições presidenciais francesas.

A história da modernidade, ao menos em sua dimensão política, é em larga medida definida pelas revoluções inglesa, americana e francesa. Por muito tempo, “progresso” era uma narrativa cujo significado estava atrelado a esses países. Seja por imposição ou pelo exemplo, a Inglaterra, os Estados Unidos e a França disseminaram as lições do desenvolvimento e mostraram o que significava ser moderno. Se esses três países, e vários outros, agora exibem o vazio da suposição de que o nacionalismo tenderia a arrefecer no mundo desenvolvido, é difícil continuar defendendo essa suposição. Alguns de nós ainda pode acreditar que um futuro pós-nacionalista seria preferível, mas já não podemos manter a ilusão de que o mundo esteja de fato caminhando nessa direção.

Onde erramos?

Onde está o equívoco em nossa concepção sobre o nacionalismo? Por que chegamos a pensar que o declínio das nações e do nacionalismo fosse inevitável? O argumento mais popular era econômico: a tendência de globalização econômica tornaria os Estados-nações e o nacionalismo obsoletos. Embora o conceito de “globalização” soe novo, a ideia é bastante antiga. Em 1848, em seu *Manifesto do Partido Comunista*, Karl Marx e Friedrich Engels colocaram bem:

As segregações nacionais e os antagonismos entre povos já vão desaparecendo mais e mais com o desenvolvimento da burguesia, com

a liberdade de comércio, o mercado mundial, a uniformidade da produção industrial e as correspondentes relações de vida.⁹

Um século depois, os defensores do liberalismo econômico e do livre-mercado dos anos 1990 concordavam com Marx e Engels ao preverem que as forças incontrolláveis da globalização econômica significariam “o fim do Estado-nação”.¹⁰

A globalização é, de fato, real e poderosa, e vê as nações como barreiras. Então, o que há de errado com esse argumento? Em resumo, ele está equivocado porque o determinismo econômico está equivocado. A economia é importante, mas ela não explica tudo. Nem sempre “é a economia, estúpido”, apesar do bordão que analistas políticos gostam de repetir. E, mesmo que *seja* a economia, o desenvolvimento econômico em si precisa ser explicado. Há um crescente corpo de evidências e literatura acadêmica que tenta descobrir por que alguns países são economicamente desenvolvidos e outros continuam pobres; cada vez mais, as instituições aparecem como o fator mais importante.¹¹ Isso decididamente, mas não exclusivamente, inclui as instituições políticas. (Então poderíamos nos perguntar por que alguns países possuem instituições melhores do que outros, mas esse é um assunto para outra ocasião.) O ponto-chave é que explicações baseadas em um único fator preponderante como desenvolvimento econômico podem parecer atraentes para um cientista social, mas estão equivocadas.

Outra explicação popular para o inevitável declínio do nacionalismo vem da ideia de que a natureza humana é maleável. O Iluminismo disseminou a ideia dos seres humanos como criaturas essencialmente racionais. Com desenvolvimento e educação, nos tornaríamos cada vez mais racionais. O principal obstáculo ao progresso da razão é o “preconceito”, originalmente uma maneira educada de dizer “religião”. Considerava-se que o desenvolvimento e a educação um dia poriam fim à religião, ou ao menos a marginalizariam, afastando-a da esfera pública. Há uma diferença importante entre religião e na-

cionalismo porque a primeira é obviamente pré-moderna, enquanto as nações, como vimos, são exclusivamente modernas. Apesar disso, nesse contexto, as atitudes em relação à religião e ao nacionalismo se assemelham: ser nacionalista ou ser religioso, diz o argumento, tem pouca relação com ser racional. Por que uma pessoa racional se prenderia a um sentimento primitivo baseado no lugar onde incidentalmente nasceu? Por que devo algo à “minha” nação e não a qualquer outra? Por que me arriscaria a morrer por esta nação ao lutar contra outras? Isso não passaria numa prova rigorosa de racionalidade. Portanto, ao se tornarem mais iluminados e racionais, as pessoas deixarão de ser nacionalistas.

Mas nem a religiosidade nem o nacionalismo desapareceram. A primeira entrou em declínio em certa medida, especialmente em partes mais desenvolvidas do mundo como a Europa, mas segue sendo bastante importante e, em alguns lugares, sua importância cresce em vez de decair. O nacionalismo, como vimos, exibe características similares.

Onde erramos, então? Não somos criaturas racionais? O Iluminismo não mudou o mundo de fato? Devemos abandonar seu legado? Não, não precisamos ir tão longe. Estou longe de ser um defensor do “pós-modernismo” (ou seja, do pós-Iluminismo). O próprio Iluminismo, no entanto, pode ser compreendido de diferentes maneiras. Nossa percepção sobre ele foi bastante influenciada pelas ideias dos *filósofos* franceses do século 18. Elas não são a única maneira de se respeitar o progresso e a racionalidade; é perfeitamente possível não opor de maneira tão absoluta a razão e qualquer coisa que pareça “preconceito”.

A versão escocesa (e, de maneira mais ampla, britânica) do Iluminismo sugere uma abordagem mais nuançada, que leve em consideração um desenvolvimento baseado na ampliação do acesso à educação, no apoio às liberdades individuais e na tolerância das diferenças, mas que não rejeite a religião ou o respeito por tradições culturais.¹² O

escocês David Hume foi um grande pensador iluminista e defensor do progresso, mas também disse algo escandaloso sobre a razão: “A razão é, e deve ser, apenas a escrava das paixões, e não pode aspirar a outra função além de servir e obedecer a elas”.¹³ Ao contrário do que se poderia pensar, isso não implica uma celebração de instintos irracionais ou de qualquer tipo de “preconceito”, mas leva em consideração uma compreensão mais realista do papel da racionalidade na estrutura da natureza humana.

A outra suposição geral que sustenta a expectativa de declínio das nações é a ideia de que a própria natureza humana seja uma construção. Novamente faço referência a Marx, que não acreditava que houvesse uma “natureza humana”, apenas um “conjunto de relações sociais”.¹⁴ Todos somos moldados por “forças sociais”. Uma combinação dessas forças fez de nós nacionalistas, mas outra combinação irá nos “curar” disso, bem como de qualquer tendência à religiosidade, ou até mesmo, acreditava Marx, do egoísmo. A humanidade é maleável, pensava. Ela pode ser reconstruída, aperfeiçoada. Essa visão marxista é a fonte do construtivismo social que se tornou tão influente nas ciências sociais da atualidade. A rejeição completa e inflexível de qualquer coisa que se aproxime do “primordialismo” ou do “essencialismo” deriva disso.

Essa abordagem, entretanto, com sua insinuação de que a mente humana é uma “tábula rasa” cujo conteúdo é determinado pelo ambiente social, não é apenas a ovelha negra de alguns filósofos de inclinação conservadora. Ela também contradiz fortemente descobertas da biologia evolutiva e da psicologia. Com base nessas descobertas, Steven Pinker defende que temos tanto “demônios interiores” como “anjos bons” que fazem parte de nossa natureza.¹⁵

Nossa natureza não é uma tábula rasa, mas isso não impede a possibilidade de progresso em questões humanas. O avanço da civilização mudou dramaticamente nossas vidas e tornou-as muito melhores em muitos aspectos, especialmente nas áreas de bem-estar material e redu-

ção da violência. É correto celebrar os feitos obtidos até aqui e desejar ainda mais. Mas nossos demônios interiores, bem como nossos anjos bons, ainda estão presentes, e não podem ser eliminados redesenhando instituições políticas ou realizando campanhas de conscientização. Ao menos que levemos isso em consideração, nossos projetos sociais bem-intencionados produzirão alguns resultados inesperados e indesejáveis ou até mesmo criarão novos monstros (pessoas que viveram sob o comunismo estão particularmente bem familiarizadas com isso).

Isso deveria nos levar a uma reavaliação crítica da narrativa construtivista sobre o nacionalismo. Quando o construtivismo deixa de ser uma ferramenta útil para se tornar um dogma inflexível? Gellner deixou-nos uma expressão que resume bem o construtivismo radical em seu fascinante ensaio ao perguntar: “As nações possuem umbigo?”¹⁶ Ele argumenta que a criação das nações nos tempos modernos pode ser comparada à criação divina do mundo: ambas são *ex nihilo*, ou seja, criadas a partir do nada. Adam não tinha umbigo. As nações são criadas pelo desenvolvimento econômico, pelo acesso à leitura e assim por diante; não requerem condições prévias de tempos pré-modernos. Algumas nações modernas, como o povo francês, judeu ou russo, podem ter ligações com um passado pré-moderno, mas isso é irrelevante.

Outros acadêmicos, como John Armstrong e Anthony Smith, são o que eu chamaria de construtivistas moderados (na literatura, são normalmente chamados de “etnossimbologistas”). Veem uma espécie de continuidade entre os coletivos étnicos pré-modernos, de um lado, e nações modernas e nacionalistas de outro.¹⁷ Esses autores ainda são modernistas e construtivistas. Entendem as nações como um fenômeno moderno, pois nunca antes houve agrupamentos humanos tão grandes e razoavelmente estáveis que, decisivamente, atribuem a legitimidade da ordem política ao serviço que essa ordem presta a uma nação. Essa é de fato uma ideia moderna.

No entanto, as pessoas sempre viveram em comunidades que acreditavam estar baseadas em uma origem comum bem como em uma língua, religião e conjunto de costumes comuns. Para tais comunidades, o senso de pertencimento era algo importante. Até onde sabemos, sempre existiu um senso de fronteira baseado nas características acima: aqui está o “nosso povo” e lá está o “outro povo”.¹⁸ Isso não significa que os “outros” sejam sempre odiados ou temidos, embora muitas vezes o sejam.

Até onde os estudos da história conseguem alcançar, esse senso de pertencimento e de fronteira sempre existiu. Podemos pensar, portanto, que ele esteja relacionado com a natureza humana. Mas também precisamos reconhecer (porque até certo ponto ainda somos “construtivistas”) que, ao longo da história, tudo mudou drasticamente. Isso inclui o tamanho e a composição dos grupos, as fronteiras entre eles, indicadores importantes como língua e religião e também a importância que as pessoas atribuem a tudo isso. Tais mudanças costumam depender de contingências históricas. Mas as “forças da modernidade” não poderiam ter criado as nações modernas a não ser que tivesse havido alguma causa sobre a qual agir, uma base na história, de um lado, e a natureza humana, de outro. Aqui vemos um esboço de uma compreensão modernista, porém mais nuançada, do nacionalismo.

A sombra da democracia

Como observei no início, o ressurgimento do nacionalismo produz efeitos sobre a questão do declínio da democracia. No mínimo, perdemos nosso senso de otimismo sobre o progresso global da democracia, e muitas pessoas começaram a temer que a democracia esteja atualmente em perigo mesmo em seus principais redutos, a Europa Ocidental e os Estados Unidos.¹⁹ Quais são os reais indicadores desse declínio, especialmente entre as democracias consolidadas? Quando o *Journal of Democracy* convidou diversos autores para analisar essa tendência na Europa continental, incluiu um prefácio de duas páginas

na qual os editores listavam os cinco principais desafios à democracia liberal, quais sejam: “populismo, nacionalismo, nativismo, iliberalismo e xenofobia”.²⁰ Dois desses cinco termos, nativismo e xenofobia, descrevem diferentes aspectos do nacionalismo (especialmente quando esse termo é usado em um sentido pejorativo), ao passo que “iliberalismo” é um termo guarda-chuva que resume os demais quatro termos da lista. A atual crise da democracia é a crise de um paciente afetado por patógenos (populismo e nacionalismo) contra os quais ainda não há um antibiótico disponível.

Não tenho nenhum antibiótico para oferecer, mas gostaria de colocar uma questão: devemos tratar essas tendências verdadeiramente assustadoras como doenças com origem externa ou como expressões de problemas inerentes à democracia? Para usar a terminologia das ciências sociais, estamos lidando com um fenômeno exógeno ou endógeno à democracia? O instinto inicial de muitos analistas é preferir a primeira resposta. Normalmente começam citando a globalização econômica; de alguma forma conclui-se que ela não é tão boa para economias capitalistas avançadas, ou pelo menos para partes significativas de sua população. Investimentos e empregos migram para economias com baixos salários e rápido crescimento, como a China e a Índia, enquanto pessoas dos Estados Unidos e da Europa Ocidental têm que lidar com o subemprego, o desemprego ou, na melhor das hipóteses, salários estagnados. Essas pessoas se veem como perdedoras da globalização e se voltam tanto contra estrangeiros, que roubam seus empregos, e seu próprio *establishment* cosmopolita, que as colocaram à venda. Essa é a maneira mais popular de explicar o “brexit”, as eleições americanas recentes e a ascensão de partidos nacionalistas e populistas na Europa.

O outro fator exógeno geralmente citado junto com a globalização é a trágica instabilidade no Oriente Médio, que “produziu” o terror do islamismo radical e um grande fluxo migratório de muçulmanos em direção aos países desenvolvidos da Europa e América do Norte. Isso

levou a uma reação xenofóbica e nativista contra os imigrantes, da qual os partidos nacionalistas ou populistas souberam tirar vantagem.

Ambas as explicações fazem bastante sentido, mas sempre haverá dificuldades econômicas e complicações relacionadas à segurança nacional: a democracia não deveria ser resiliente diante de tais desafios? Embora fatores desencadeadores possam ser de fato exógenos, não são capazes de criar o populismo ou o nacionalismo, apenas fortalecê-los quando já estão presentes. É particularmente difícil retratar o populismo como algo exógeno à democracia. Afinal, tanto *populus* (latim) quanto *demos* (grego) querem dizer “o povo”. Dizer que a democracia é algo bom e o populismo é algo ruim é linguisticamente contraintuitivo. Afinal, revoltas dos “cidadãos comuns” contra as elites — algo normalmente associado aos movimentos populistas — não fazem parte do *ethos* da democracia?

O populismo parece ser um conceito usado para se referir a tudo que consideramos ruim sobre as democracias. Isso me lembra de um conceito de “sombra” cunhado pelo psicoterapeuta suíço Carl Gustav Jung. Em seu entendimento sobre a personalidade humana, nossa “sombra” é o aspecto mais sombrio e menos desejável de nossa personalidade, ou talvez até mesmo uma personalidade alternativa, que nosso ego consciente se recusa a reconhecer como parte de si. Mas esse é um jogo que não se pode vencer: não conseguimos evitar as sombras. Portanto, é preferível reconhecer nossos demônios interiores e lidar com eles porque, caso contrário, eles nos levarão a fazer coisas ainda piores.²¹ Analogamente, a democracia não consegue evitar ser populista até certo ponto. Todo líder democrático precisa agradar o *demos* e, para tanto, pode ser necessário fazer concessões à sua consciência. O populismo não é uma força externa a golpear a democracia: ele sempre esteve aqui. Mas, em determinadas circunstâncias, ele pode ser mais destrutivo.

Isso pode não parecer tão óbvio no caso do nacionalismo, mas ele também é parte da democracia e não algo externo. Para haver uma de-

mocracia, é necessário haver uma comunidade de pessoas unidas por um futuro político comum e instituições políticas comuns. Isso exige certo tipo de solidariedade e confiança horizontal, ou o que chamamos de “base comum”. Isso nos força a aceitar até mesmo um governo que odiamos: precisamos aceitar porque “nosso povo” o elegeu; temos que respeitar a vontade desse povo porque fazemos parte dele. Se não nutrirmos esse sentimento de pertencimento comum, então esse não é *nosso* governo. Se as nações modernas são “construídas”, também são criadas por essa demanda por instituições políticas baseadas em um sentimento de pertencimento comum que dá legitimidade ao governo que serve (ou alega servir) “ao povo” ou “à nação”.

Nesse sentido, embora tentemos evitar expressões exageradas de populismo e de nacionalismo — e não se pode negar que eles oferecem muitos riscos —, também precisamos ter em mente que eliminar da democracia qualquer coisa que nos remeta a isso só pode ser feito às custas da própria democracia. Não há nada realmente novo sobre os problemas com os quais nos deparamos atualmente. O que chamamos de perigos do populismo, liberais do século 19 como Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill chamavam de “tirania da maioria”. Eles claramente entendiam que essa ameaça é algo intrínseco à democracia. As preocupações atuais em relação ao “brexit” ou ao que pode acontecer nos Estados Unidos após a eleição de Trump também são expressões do medo da tirania da maioria.

O esforço para lidar com essa ameaça também é tão velho quanto o projeto da democracia moderna. Os fundadores dos Estados Unidos, plenamente conscientes dessas ameaças, criaram um sistema complexo de freios e contrapesos para contrapô-las. Esses mecanismos são muito importantes e têm se mostrado eficazes, mas os próprios fundadores reconheciam que nem sempre seriam suficientes.

Os liberais do século 19 também esperavam que restrições ao direito a voto também refreasse o lado sombrio da democracia. Eles nega-

vam esse direito àqueles que consideravam ser pouco educados ou não possuir um senso adequado de responsabilidade social. Atualmente, o sufrágio universal é algo sagrado e essa opção está fora de cogitação. No entanto, algumas das reações ao “brexit” e às eleições americanas de 2016 revelaram um desejo de que os “deploráveis” (no século 19, seus opositores seriam chamados de “turba” ou “plebe”) que votaram pela saída da UE ou por Trump simplesmente não tivessem o direito de votar.

Na sequência do “brexit”, Mark Leonard, o diretor do Conselho Europeu de Relações Internacionais, comparou as visões “diplomática” e “popular” da Europa. A primeira, escreveu, era personificada pela UE, enquanto esta última era representada pelo Partido da Independência do Reino Unido e pelo “brexit”.²² Suplantar o adjetivo “democrático” com “popular” não ajuda muito neste caso. A linha de argumentação de Leonard reforça a visão daqueles que rejeitam a UE de que ela é uma conspiração de elites globalistas contra o povo.

Como devemos tentar resolver os preocupantes problemas atualmente enfrentados pela democracia? Não tenho nada específico para oferecer. O que posso fazer é pedir que tenhamos a velha prudência aristotélica. Se quisermos preservar, desenvolver e avançar a democracia liberal, precisamos reconhecer a democracia pelo que ela é. Precisamos parar de tentar libertar a democracia da vontade do povo e da propensão que essas mesmas pessoas têm para se importar mais com sua própria terra, tradições e crenças do que com a terra, tradições e crenças de outros. Esforços de “libertação” da democracia do povo não terão bom final. Apenas produzirão mais reações “populistas” de maiorias ainda mais indignadas, levando a resultados que não agradarão a ninguém.

Notas

1. Ghia Nodia, “Nationalism and Democracy”. *Journal of Democracy*, v. 3, n. 4 (out. 1992), pp. 3-22.

2. O termo “modernização” saiu um pouco de moda desde que Lipset escrevia suas obras mais importantes, mas seu substituto, “desenvolvimento”, é quase um sinônimo, assim como “progresso”.

3. Seymour Martin Lipset, *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*. Nova York: W.W. Norton, 1979.

4. Na verdade, sempre houve um componente étnico ou racial, expresso em atitudes contra os negros e povos indígenas e, mais tarde, também contra outros grupos.

5. Embora a ideia de “Estados Unidos da Europa” tenha surgido na discussão perto do alvorecer do século 20, a vitória dos Aliados na então chamada Grande Guerra levou ao triunfo do nacionalismo liberal de Woodrow Wilson, que focava na “autodeterminação dos povos” europeus minoritários e na criação da Liga das Nações.

6. Gellner, op. cit.; Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (Londres: Verso, 1983); Eric J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality* (Nova York: Cambridge University Press, 1991); Anthony D. Smith, *The Ethnic Origins of Nations* (Oxford: Blackwell, 1986); John A. Armstrong, *Nations Before Nationalism* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982).

7. “Polish Dissident Adam Michnik: ‘We Are Bastards of Communism’”. *Spiegel Online*, 31 jul. 2013. Disponível em: <www.spiegel.de/international/europe/polish-dissident-adam-michnik-on-eastern-europe-after-communism-a-913912.html>.

8. Yuri Slezkine, “The USSR as a Communal Apartment, or How a Socialist State Promoted Ethnic Particularism”. *Slavic Review*, v. 53, n. 2 (Summer 1994), pp. 414-52.

9. Karl Marx; Friedrich Engels, *Manifesto of the Communist Party*. Nova York: International Publishers, 1948, p. 28. [Ed. bras.: “*Manifesto do Partido Comunista*”. *Estudos Avançados*, v. 12, n. 34 (set./dez. 1998). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141998000300002>>.]

10. Kanichi Ohmae, *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies*. Nova York: Free Press, 1996.

11. Daron Acemoglu; James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nova York: Crown, 2012.

12. Ver, por exemplo, Gertrude Himmelfarb, *The Roads to Modernity: The British, French and American Enlightenments* (Londres: Vintage, 2004).

13. David Hume, *A Treatise of Human Nature*, Volume II. Londres: Thomas and Joseph Allman, 1817, p. 106. [Ed. bras.: *Tratado da natureza humana: Uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio dos assuntos morais*. São Paulo: Editora Unesp; Imprensa Oficial do Estado, 2001, p. 451.]

14. Karl Marx, “Theses on Feuerbach”. In: Lawrence H. Simon (Org.), *Marx, Selected Writings*. Indianapolis: Hackett, 1994, p. 100.

15. Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. Nova York: Penguin, 2012. [Ed. bras.: *Os bons anjos da nossa natureza: por que a violência diminuiu*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.]

16. Ernest Gellner, “Ernest Gellner’s Reply: ‘Do Nations Have Navels?’”. *Nations and Nationalism*, v. 2, n. 3 (nov. 1996), pp. 367-68.

17. Armstrong, op. cit.; Smith, op. cit.

18. Armstrong, op. cit., pp. 4-5.

19. Roberto Stefan Foa; Yascha Mounk, “The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3 (jul. 2016), pp. 5-17 [Ed. bras.: “A desconexão democrática”. *Journal of Democracy em Português*, v. 5, n. 2, 2016. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#JournalDemocracy>>.]; Takis S. Pappas, “The Specter Haunting Europe: Distinguishing Liberal Democracy’s Challengers”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 4 (out. 2016), pp. 22-36. [Ed. bras.: “Os diferentes adversários da democracia liberal”. *Journal of Democracy em Português*, v. 6, n. 1, 2017. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#JournalDemocracy>>.

20. “The Specter Haunting Europe: Introduction”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 4 (out. 2016), p. 3.

21. Ver Connie Zweig; Jeremiah Abrams (Org.), *Meeting the Shadow: The Hidden Power of the Dark Side of Human Nature* (Nova York: Jeremy P. Tarcher/Putnam, 1991).

22. Mark Leonard, “The Rise of Demotic Democracy in Europe”. *Project Syndicate*, jun. 2016. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/brexit-direct-democracy-destroys-europe-by-mark-leonard-2016-06>>.

A *malaise* política no Brasil: causas reais e imaginárias

Marcus André Melo

Marcus André Melo - é professor titular de ciência política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Ph.D em ciência política pela Sussex University, no Reino Unido, fez o pós-doutorado no Massachusetts Institute of Technology. Foi professor visitante ocupando a Cátedra Coca-Cola Company na Universidade Yale. Foi também residente scholar na Rockefeller Foundation, tendo sido premiado com o Guggenheim Award na área de ciência política, na categoria América Latina. Foi consultor do PNUD, BID, Banco Mundial, UNRISD, Unesco e DFID. É autor dos livros Reformas constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório (2002) e Brasil in transition: beliefs, leadership, and institutional change [Brasil em transição: crenças, liderança e mudança institucional] (2016), entre outros.

Há duas narrativas rivais sobre o futuro da democracia brasileira. A primeira enxerga na crise atual a falência do modelo constitucional pós-1988. Esse diagnóstico hiper-institucionalista aponta para a necessidade de uma reforma ampla das instituições – incluindo mudanças no sistema de governo (presidencialismo) e nas regras eleitorais – como a terapia para a resolução de patologias e disfuncionalidades do atual modelo. A narrativa rival que é desenvolvida neste texto entende a crise atual como engendrada fundamentalmente por uma conjunção de eventos raros – choques econômicos e políticos. Nesta visão, a for-

ma pela qual a atual crise se manifesta se deve ao fortalecimento das instituições políticas – não só das instituições de controle *lato sensu* – e não de sua falência.

Essa visão alternativa também reconhece e identifica patologias no modelo constitucional que estão na base da *malaise* institucional recente. Mas não lhes confere centralidade na explicação da crise. Essa perspectiva também se distingue de outras pelo otimismo – mitigado, decerto – , em relação ao futuro da democracia no país. Mais otimista porque enfatiza o aprendizado social como ingrediente essencial da mudança institucional. A *malaise* na democracia brasileira é ela própria produto do processo de mudança que o país vive. O enorme cinismo e desconfiança atual em relação às instituições representativas do país ancoram-se em parte na efetividade de controles democráticos até então inexistentes. O desencantamento público em relação à democracia parece ser parte da mudança e talvez seja até pré-condição para sua efetividade. Como afirma Rosanvallon, a confiança é faca de dois gumes: a desconfiança em relação aos ocupantes do poder é essencial para a vida democrática.¹

Os desdobramentos do impeachment presidencial e, de forma ampla, da Operação Lava Jato não podem ser analisados sem o pano de fundo da mudança institucional mais estrutural ocorrida desde 1988. Diagnósticos que desconsideram o processo institucional de longo prazo levam a becos sem saída empíricos e teóricos. Privilegiam o acessório e não o essencial. Esse é o caso de leituras hiper-institucionalistas que atribuem a falhas das instituições políticas – ao presidencialismo de coalizão, especificamente – as causas da crise recente. O debate sobre se as “instituições estão funcionando” – em uma chave binária – é parte do mesmo equívoco interpretativo.

O pano de fundo da crise é dado por quase duas décadas marcadas por estabilidade institucional, equilíbrio macroeconômico e crescente inclusão social. E também por alternância de poder entre os princi-

país contendores da disputa política em contexto de baixa polarização. Além de forte continuidade na política macroeconômica e social. As diferenças – mais de intensidade do que substantivas – localizam-se, nesse pano de fundo, em uma banda ‘normal’ de baixa variância entre posições no *continuum* ideológico, fenômeno que caracteriza historicamente democracias consolidadas em seu modo *default* de funcionamento. Ingrediente essencial e parcialmente opaco para muito observadores da mudança institucional estrutural é o lento e incremental robustecimento das instituições de controle, *lato sensu*, nas duas últimas décadas. O robustecimento dessas instituições aparece para a sociedade apenas na forma de escândalos.² É muito cedo para acreditar que o Brasil estaria escapando da armadilha do equilíbrio inferior – da corrupção sistêmica – e transitando para um “equilíbrio superior”, caracterizado pelo respeito à lei.³ Mas a conjectura deixou de ser considerada uma impossibilidade.

Exemplo de governança institucional que combinava inclusão e responsabilidade fiscal, o Brasil foi apontado por instituições internacionais como um *role model* para democracias emergentes. Para utilizar a linguagem de Castañeda, como modelo de esquerda responsável.⁴ A forte turbulência recente – a instabilidade que se inicia em 2013 e teve como desenlace o afastamento da Presidente Dilma Rousseff em maio de 2016 – e a marcada deterioração da economia brasileira – a maior em um século – exigem portanto uma explicação.

A crise política brasileira se inscreve no processo mais geral de tensões crescentes geradas pelo embate entre ganhadores e perdedores da globalização. Mas aqui o efeito foi distinto: a globalização e a ascensão da China provocaram entre nós um boom de commodities que teve efeitos brutais sobre o sistema político, uma vez que permitiram a adoção do redistributivismo e do populismo macroeconômico e criaram incentivos para a “bolha política” que se seguiu. A crise atual corresponde ao estouro dessa bolha.

O duplo choque

A *débâcle* econômica foi efetivamente produzida por uma conjunção inédita de dois choques – fundamentalmente exógenos – que solaparam o equilíbrio anterior alterando radicalmente a estrutura de incentivos dos atores econômicos e políticos. Esse equilíbrio estava baseado em crenças compartilhadas em favor de políticas de inclusão social com sustentação fiscal, que se consolidaram ao longo do período 1995-2006. Era esta, nos termos de Alston et al (2016), a *dominant network*. O primeiro choque a solapar esse equilíbrio se deu com a combinação de super-ciclo de boom de commodities e a descoberta do pré-sal no país. Como grande produtor de commodities, o país foi grande beneficiário do boom gerado pela expansão da China. Mas a descoberta do pré-sal magnificou seu impacto, levando ao lançamento de ações da Petrobrás na Bolsa de Valores de Nova York, o maior evento desse tipo na história. Os desdobramentos são bem conhecidos: inédito e vastíssimo programa de investimentos em petróleo e gás, em ambiente marcado por extensa politização e corrupção.

O segundo choque resultou da crise de 2008 nos EUA, que produziu o despertar do Leviatã, nas palavras da *The Economist* – com massiva intervenção dos bancos centrais nos mercados e assunção pelos Estados nacionais, em particular nos Estados Unidos, do controle acionário de centenas de empresas. No Brasil, o que foi temporário no neokeynesianismo americano tornou-se permanente. A coalizão de setores burocráticos e interesses empresariais que davam sustentação à reorientação da política governamental desloca a aliança que sustentara o equilíbrio anterior no interior da *dominant network*.⁵ O resultado foi um expansionismo fiscal inédito, consistente com um quadro clássico de *natural resource curse*, maldição dos recursos naturais, cujo caso mais dramático se deu no Rio de Janeiro.

A excepcionalidade da hecatombe econômica recente deve-se aos impactos fiscais do volume expressivo de desonerações e subsídios

em processo protagonizado pelo BNDES e Petrobrás. Uma janela de oportunidade extraordinária – as Olimpíadas e a Copa do Mundo – criaram condições ótimas para a expansão fiscal acelerada, potencializando problemas estruturais da economia brasileira.

A crise brasileira é assim um cisne negro – a conjugação de dois eventos raros: uma crise econômica de grande envergadura e um escândalo de corrupção de proporções ciclópicas.

Iniciada em abril de 2014, a Operação Lava Jato levou à exposição pornográfica da corrupção sem paralelo em democracias pela sua magnitude e amplitude. As consequências eram previsíveis. Os efeitos políticos de escândalos de corrupção são conhecidos: é necessário que um limiar informacional seja alcançado e que a informação seja crível para que os escândalos adquiram robustez. No caso da Lava Jato, o tsunami informacional foi efetivo no curto prazo por sua intensidade e credibilidade, potencializando o efeito do estelionato eleitoral praticado com a reeleição da presidente Dilma.

Crise econômica e escândalo mantêm forte interação, potencializando seus efeitos.⁶ O impacto sobre a popularidade presidencial foi colossal: depois de reduzir-se à metade após as jornadas de junho 2013 e recuperar-se ao longo de 2014, a popularidade de Dilma declinou monotonicamente até atingir um dígito em março de 2015. O resultado foi um enfraquecimento inédito do Poder Executivo, mobilização de ruas e esfacelamento da base de sustentação parlamentar do governo, para o que concorreram adicionalmente outros fatores também examinados neste texto.

Leituras hiper-institucionalistas ignoram o cisne negro (a excepcionalidade da crise), e fazem tábula rasa da estabilidade institucional que lhe antecedeu. Ao proceder dessa maneira, atribuem a derrocada econômica e política a falhas intrínsecas às instituições políticas existentes. E mais: ignoram o papel que essas mesmas instituições tiveram em criar as condições estruturais para que o processo subsequente, que

culminou no jogo do impeachment, se desse sem ruptura da ordem institucional. Reconhecer essas condições – de fragilização inédita do Executivo e de autonomização das instituições de controle *lato sensu* – não implica ignorar a dimensão estratégica do jogo do impeachment. Pelo contrário: não há nada nas condições estruturais que produziriam inexoravelmente o desfecho ocorrido.

Visto da perspectiva do cisne negro, o impeachment presidencial não se deveu a uma trivialização dessa “arma pesada e de difícil manuseio” do “museu de antiguidades constitucionais”.⁷ Nem tampouco representou uma canônica crise Linziana⁸. Afinal a presidente Dilma não implementou uma agenda unilateral, nem produziu crise constitucional ao confrontar decisões judiciais ou legislativas, como nos casos clássicos descritos por Juan Linz. Nem muito menos representou um problema de *legitimidade dual* – em que, como assinala Linz, presidente e Legislativo a invocam para si em confronto com o outro – frequentemente deflagrando a intervenção de terceiros atores. Na verdade, quando Dilma Rousseff perdeu o apoio da base parlamentar, instaurou-se a coabitação entre um *ersatz* (imitação) de primeiro-ministro (Eduardo Cunha) apoiado pelo Parlamento e uma chefe do Executivo à deriva. Produziu-se mais propriamente a semipresidencialização de nosso sistema do que uma crise presidencialista. E mais: a chefe do Executivo resignou-se à arbitragem da Corte Suprema e às escolhas do Congresso. A presidente acatou as decisões da corte constitucional (o STF) que agiu provocada pelos participantes do jogo – inclusive por ela própria – assim como se resignou ao próprio juízo expresso pelo Senado, que a afastou definitivamente do cargo.

O impeachment constituiu-se no desenlace da interação estratégica entre o presidente da Câmara dos Deputados e a presidente da República em um contexto excepcional: uma presidente constitucionalmente forte que se encontrava excepcionalmente vulnerável devido ao efeito combinado da crise econômica e da Lava Jato.

A narrativa alternativa que melhor explica o jogo do impeachment privilegia os fatores que produziram um choque exógeno no equilíbrio que mantinha de pé o jogo do não enfrentamento. É importante assinalar que, se o cisne negro engendrou as condições estruturais para o impeachment, não havia nada de inexorável em seu desenlace. Ou seja, o impeachment não resultou de uma falha constitutiva do presidencialismo de coalizão brasileiro. O impedimento foi produzido por uma interação estratégica entre os atores, sob condições extraordinárias. A bomba atômica não era para ser usada: era só arma dissuasória – para atores como o PSDB – ou de extração de rendas – para o PMDB – em típica lógica hospedeiro- parasita. Mas a barganha não prosperou, entre outras razões, pela incapacidade do Executivo em oferecer promessas críveis de que podia conter a Lava Jato.

O enfraquecimento inédito do governo se alimentou da queda vertiginosa da popularidade presidencial, que foi à lona por várias razões: o tsunami informacional da Lava Jato, que catapultou a corrupção à preocupação central dos brasileiros; a desaceleração espantosa da economia; o encolhimento da bancada do PT para meros 13% da Câmara; o estelionato eleitoral (o assombroso *policy switch* ocorrido entre o que Dilma pregou na campanha e o que adotou ao se iniciar o seu segundo mandato); os custos sociais brutais decorrentes do ajuste fiscal. E sobretudo da estratégia mal sucedida do Executivo de confrontar e solapar o principal parceiro da coalizão – o PMDB –, estimulando a criação de novos partidos de centro e de direita. E mais o confronto, seguido de derrota, no embate para a eleição à presidência da Câmara dos Deputados, vencida por Eduardo Cunha.

O afastamento da presidente Dilma pela Câmara em maio de 2016, deu lugar a um governo (sob presidência de Michel Temer) que enfrentou o mesmo dilema em relação à Lava Jato: a impossibilidade de oferecer um compromisso crível de que poderia controlá-la. Mas a estrutura de incentivos se tornou inteiramente distinta. A ameaça que a Lava Jato representa promove agora a coesão da base aliada:

a estratégia dominante é apoiar o governo. O sucesso do governo é a tábua de salvação da base parlamentar. O quadro é de *ilegitimidade dual* – ambos poderes têm agudo déficit de legitimidade em virtude de amplo envolvimento em ilícitos.

O impeachment não reflete assim a falência do sistema constitucional, mas o contrário. Como discutido a seguir, o episódio revela dois desenvolvimentos fundamentais: pela primeira vez na história, o STF emerge como árbitro do conflito constitucional e as instituições de controle *lato sensu* assumem grande protagonismo no processo institucional.

O presidencialismo de coalizão e suas patologias reais e imaginárias

Afirmar que a crise atual representa o esgotamento do presidencialismo de coalizão é um truísmo. Examinado com cuidado, esse argumento é apenas retórico. Presidencialismo de coalizão tornou-se sinônimo de arranjo institucional brasileiro e semanticamente o conceito alargou-se desmesuradamente. A rigor, dois terços das atuais democracias são presidencialistas ou semi-presidencialistas e são tipicamente governadas por coalizões multipartidárias. Desde o início da chamada terceira onda da democracia, os países democráticos foram governados por coalizões durante mais da metade do tempo (52% no período 1974-2013).⁹ Entre os países com regime parlamentarista, a proporção de tempo de predomínio de governos de coalizão eleva-se a 80%. Assim governo de coalizão é a forma modal na democracia contemporânea, e o presidencialismo de coalizão está longe de constituir-se em especificidade brasileira.

A rigor, as democracias presidencialistas, em sua vasta maioria, adotam a representação proporcional e também esse arranjo – são governos multipartidários de coalizão com presidentes diretamente eleitos. Escrevendo em 1949, no entanto, Afonso Arinos apontou corre-

tamente a excepcionalidade brasileira (naquele momento de fato uma excepcionalidade). Afinal, o Brasil foi um dos pioneiros na adoção do presidencialismo de coalizão que chamou, em texto clássico de 1949, de “presidencialismo de transação”:

“As relações do presidente com o Congresso tem de ser na base da coligação, porque nós praticamos um sistema talvez único no mundo: o presidencialismo com representação proporcional, de onde emergiram partidos fortes. É uma experiência nossa, que temos de resolver com nossos próprios elementos”.¹⁰

O novo arranjo, continua Arinos, é o produto do que chamou de “única verdadeira revolução política operada no Brasil: a revolução eleitoral com a instituição dos partidos nacionais, do voto secreto, da representação proporcional e da Justiça Eleitoral”.¹¹ O impacto no sistema político dessa inovação foi estrutural: “Com a revolução eleitoral, as relações do presidente da República com os governadores e com o Congresso tiveram que se estabelecer em forma absolutamente distinta das conhecidas na Primeira República, em bases de coligação partidária”.¹² O nosso presidencialismo sofre assim grande transformação: “O presidente da República passou a se aproximar mais dos chefes de estado do parlamentarismo europeu do que do presidente dos EUA”.¹³

O presidencialismo imperial da República Velha estava morto. “Com a Constituição transacional de 1946, os partidos nacionais, a representação proporcional, os ministros congressistas, e sua responsabilidade conjunta com a do presidente, fizeram do nosso presidencialismo algo de muito diferente do que conhecemos daquele presidencialismo morto em 30”.¹⁴ Assim a democracia de massas no país foi inaugurada sob a égide desse arranjo institucional.

Com a redemocratização (que trouxe o fim do bipartidarismo imposto pelo regime militar), o mesmo arranjo institucional ressurgiu dando lugar a um multipartidarismo exuberante, como notou de forma

pioneira Sérgio Abranches¹⁵ em instigante análise comparativa, já com o aparato conceitual da ciência política contemporânea. Escrevendo em 1988, Abranches argumentava que “não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo”.¹⁶ E concluía: “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo, e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”. De fato naquela conjuntura ainda cabia a referência à singularidade brasileira.

A crítica do autor dirigia-se àqueles que enxergavam no sistema partidário e na representação proporcional as raízes dos nossos males. O dilema institucional do presidencialismo de coalizão em sua visão referia-se à inexistência de uma instância de arbitragem dos conflitos entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que crises na coalizão levavam a um “conflito indirimível” entre os dois polos fundamentais da democracia presidencialista: “Nos Estados Unidos, a Suprema Corte tem poderes que lhe permitem intervir nos conflitos constitucionais entre Executivo e Legislativo. No Brasil da República de 1946 e no Brasil pré-constituente da Nova República, precisamente os casos mais claros de presidencialismo de coalizão, este mecanismo inexistente”. No que evoca a conclusão de Arinos em 1958: “Nunca o Supremo Tribunal Federal pôde exercer a sua missão específica de árbitro da legalidade, contendo os excessos do Executivo”.¹⁷

Essa lacuna, como já assinalado, passou a ser preenchida pelo STF, que se tornou o protagonista a partir de delegação expressa da Carta de 1988, em um contexto de competição política que a viabilizou.

As virtudes do presidencialismo de coalizão como arranjo institucional permanecem as mesmas no período pós-constituente. Se o objetivo principal perseguido pelos defensores da representação proporcional era quebrar a hiper-dominância histórica do Poder Executivo – o chamado “poder pessoal” do presidente, que antes fora do im-

perador – e fortalecer o Poder Legislativo, o objetivo foi amplamente atingido. Foi sob esse arranjo, após 1988, que os desafios históricos de consolidação da democracia, inclusão social e estabilidade macroeconômica foram superados.

O multipartidarismo é um dos ingredientes centrais do que Lijphart chamou desenho constitucional consociativo ou consensual, que se distingue dos sistemas majoritários por características propícias à difusão da autoridade política. Entre essas características estão: governos de coalizão, equilíbrio nas relações Executivo-Legislativo, federalismo, Constituições rígidas, controle da constitucionalidade das leis, bicameralismo etc. Na nova democracia brasileira o consocialismo se expressa em pluralismo, inclusividade e mecanismos institucionais de *power sharing* (compartilhamento do poder) para a resolução de conflitos.

Mas todo desenho institucional contém *trade offs*. Governos multipartidários – e de forma ampla as democracias de consenso ou proporcionalistas – trazem benefícios mas, junto com eles, acarretam perdas. No Brasil, estas se tornaram proibitivamente elevadas. Tais perdas ou patologias já foram amplamente discutidas na literatura.¹⁸ No Brasil adquiriram forte intensidade no período recente em virtude de mudanças ocorridas no funcionamento do sistema. Essas mudanças decorreram do duplo choque da crise econômica e do Petrolão. Decorrem também de outros fatores: novos padrões de gerenciamento de coalizões (caracterizados, no governo Dilma, por menos *power sharing* do que nos governos anteriores) e mudanças legais e judiciais que levaram a uma acelerada hiperfragmentação partidária.

A existência de mega distritos é a principal causa da hiperfragmentação. No Brasil os três maiores partidos (PMDB, PT, e PSDB) juntos detêm 32,3% das cadeiras da Câmara. Nosso score no ENPP alcança 13,4 – a mais elevada já registrada na história das democracias (com a exceção da Rússia sob Iéltsin). Em segundo lugar, as regras excessi-

vamente generosas e permissivas de acesso ao fundo partidário, além de sua própria magnitude. Em terceiro lugar, o acesso a um recurso escasso e valioso: horário eleitoral gratuito, mercadoria em barganha durante a formação de coalizões eleitorais. Em quarto lugar, a legislação permissiva quanto às coligações em eleições proporcionais, que viabiliza a barganha em torno de tempo de TV. Em quinto, o segundo turno em eleições majoritárias, sobretudo para governador. Finalmente, decisões judiciais do STF incentivaram a criação de partidos – como, por exemplo, a que autorizou a migração partidária para partidos novos ou proibiu cláusulas de barreira. Governos do PT também tiveram papel relevante na última década ao patrocinar ativamente a criação de partidos para reduzir a PMDB- dependência

As coalizões implicam em *trade offs* entre accountability e representatividade. Se por um lado permitem ganhos de representatividade – pela incorporação de forças políticas adicionais ao governo –, por outro produzem déficit de accountability. Tais ganhos não são lineares e podem se tornar negativos caso as coalizões sejam superdimensionadas e com elevada heterogeneidade política. A história da última década no país fornece exemplos paradigmáticos destes problemas.

A hiperfragmentação do sistema partidário sob os governos do PT e práticas agressivas de formação de coalizões superdimensionadas e com fortíssima heterogeneidade ideológica produziram um quadro de cinismo cívico generalizado. A *malaise* institucional que levou às manifestações de 2013 – portanto antes que a crise recente tivesse se instalado – já prenunciava esse quadro. A prática de ampla cooptação de forças políticas levou a alianças de baixa inteligibilidade para setores importantes do eleitorado – o acordo com Paulo Maluf nas eleições municipais de 2012 é exemplar a esse respeito. Na formação de gabinetes sob os governos do PT, as práticas de montagem de amplas coalizões – que envolveram partidos de direita e extrema direita como o PSC, PR e PP – e a busca pela redução da PMDB-dependência através do patrocínio da criação de novos parti-

dos de centro provocaram impactos importantes sobre a legitimidade democrática dos governos.

A diluição do valor do *party brand* é a mais importante das consequências dessas práticas. Como assinalou Lupu,¹⁹ práticas inconsistentes com a identidade programática de partidos – como alianças com rivais programáticos ou adoção de suas políticas macroeconômicas – é a principal causa da *débâcle* de partidos importantes na América Latina. A “virada” de políticas (*policy switch*) da presidente Dilma em seu segundo mandato só veio reforçar o desgaste produzido pela política de aliança perseguida desde o segundo mandato do presidente Lula. Finalmente a eclosão de dois escândalos de corrupção de grande magnitude sob governos do PT erodiram a bandeira ética que marcou seu *party brand*. Muitos analistas atribuíram estes fenômenos unilateralmente ao presidencialismo de coalizão, que se tornou assim equivocadamente entendido como sinônimo das patologias que afetam o sistema político.

Registre-se também que desenhos consociativos tipicamente sofrem de problemas de clareza de responsabilidade e de baixa identificabilidade.²⁰ Os defensores de desenhos constitucionais majoritários entendem que a clareza de responsabilidade é a principal virtude desses arranjos. Maior clareza de responsabilidade significa maior capacidade para punir e premiar por parte dos eleitores. Governos de coalizão são associados a problemas de *blame shifting* por que a responsabilidade por maus resultados pode ser atribuída a outros membros da coalizão. A responsabilidade difusa estimularia assim a corrupção e também impediria seu combate.

A identificabilidade de governos também fica prejudicada porque o nexos entre voto e governo se torna tortuoso em governos de coalizão. A escolha do eleitor deixa de ter repercussões diretas em termos de quem irá governar ou que programa será implementado porque as promessas de campanhas têm que ser acomodadas em coalizões formadas

após as eleições, num processo de barganhas interpartidárias feitas à revelia do eleitor.²¹ A expressão corrente “não se sabe quem irá ganhar as eleições, mas sabemos que Romero Jucá será o líder do governo”, amplamente repetida, aponta para a inexistência denexo entre as escolhas dos eleitores e a formação dos governos. A constatação de que o voto não tem consequências é o fundamento último da *malaise* institucional. Coalizões no nível subnacional com oligarquias políticas frontalmente incongruentes com as identidades programáticas – Sarney, Renan Calheiros e Helder Barbalho - produzem o mesmo resultado.

O gerenciamento de coalizões também pode implicar em custos de transação crescentes, com perda sistêmica de eficiência administrativa. Trata-se das chamadas “perdas de agência” (*agency losses*) na delegação administrativa. Delegar implica criar assimetrias de informação entre quem tem a autoridade delegada (o presidente e o núcleo duro do governo) e quem a recebe (os membros da coalizão nomeados para ministérios, empresas públicas etc.). Essas “perdas de agência” tendem a ser tanto maiores quanto maior a distância ideológica entre o presidente e o núcleo duro do governo e os demais membros da coalizão. Se os ministérios são concedidos a estes últimos “de porteira fechada” – em quadro de corrupção sistêmica – as perdas podem ser exponenciais.

Por outro lado, desenhos consociativos podem produzir estabilidade de decisões coletivas e baixa volatilidade nas políticas públicas. E maior legitimidade nas decisões públicas. A questão de base são as condições sob as quais os malefícios passam a ser maiores que os benefícios de desenhos consociativos. Essas condições não são necessariamente típicas do presidencialismo de coalizão, mas das distorções no seu funcionamento, que abundaram na última década no Brasil, conforme apontado anteriormente.

Essas patologias agudizaram-se sob dois governos com presidentes extremamente vulneráveis – Dilma e Temer. Este, um governo *caretaker*

– que exerce um mandato tampão –, é também marcado por escândalos de enorme gravidade. Isto tem levado ao diagnóstico equivocado de que há um problema sistêmico no presidencialismo de coalizão e estimulado propostas maximalistas de terapia institucional envolvendo mudança do sistema de governo (adoção do parlamentarismo ou de um sistema semipresidencialista) e/ou abandono da representação proporcional (com a adoção do voto distrital ou do chamado distritão).

Sob Temer o problema da identificabilidade assumiu proporções inéditas – o ocupante da presidência é apenas a solução constitucional para a crise do impeachment, não tem mandato popular claramente definido. O problema mudou assim de natureza e se tornou crítico na medida que as evidências de envolvimento de membros do alto escalão do governo com a corrupção se acumulam. No entanto, os problemas de clareza de responsabilidade se reduzem devido ao caráter congressional de seu governo. Este é apoiado por uma coalizão amplamente majoritária, de baixa heterogeneidade ideológica e fortemente coesa, entre outras razões pelo temor da Lava Jato e pela gestão proporcionalista da coalizão, na qual os parceiros assumem posições no ministério consistentes com sua força legislativa. Malgrada a hiperfragmentação do Congresso, essas características têm permitido ao governo Temer implementar uma agenda legislativa ambiciosa. Este dado por si só sugere que as abordagens hiper-institucionalistas não dão conta de explicar a crise: a fragmentação não obstaculizou a aprovação de reformas que muitos analistas assumiam como impossíveis, como a trabalhista e a PEC do Teto de Gastos.

Finalmente uma das patologias do presidencialismo de coalizão que se exacerbaram no período recente é o enfraquecimento do controle parlamentar sobre o Executivo. A prática de coalizões de governo cria uma estrutura de incentivos que milita contra a prática de fiscalizações e monitoramento do Executivo. E engendra mecanismos de proteção dos governos por parte de maiorias parlamentares – que é universal e não se restringe ao Brasil. Como discutido a seguir, a

principal razão para a inefetividade do controle parlamentar decorre da proeminência do Poder Executivo no sistema político. Este, com a Constituição de 1988, passou a contar com dispositivos que lhe garantem o controle da agenda parlamentar. A inefetividade do controle causa mal-estar na democracia.

O choque do boom de commodities e a bonança fiscal impactaram o processo de formação de maiorias parlamentares de forma significativa: o preço relativo do apoio de quaisquer partido ou facção parlamentar se reduziu. Apoios podiam ser comprados a baixo custo porque os benefícios de aderir ao governo aumentaram exponencialmente.

Nesse quadro, as instituições de controle *lato sensu* – Judiciário, Ministério Público, contramajoritárias por definição – encontraram condições ótimas para se desenvolver. Como discutido a seguir, o enfraquecimento do controle parlamentar – através de CPIs dentre outras modalidades – cria incentivos para o fortalecimento daquelas instituições. Que se tornam a última linha de defesa contra o abuso de poder. O resultado do enfraquecimento do controle parlamentar é semelhante ao produzido por coalizões heterogêneas e superdimensionadas: o cinismo cívico.

Por que as instituições de controle se fortaleceram? “Coleira curta para cachorro grande”

O fortalecimento das instituições de controle inscreve-se no processo de mudança institucional estrutural em curso no país desde a década de 90. Não se restringe, portanto, aos últimos governos, em que pese o fato de que as manifestações mais explícitas de autonomia e independência dessas instituições tenham surgido no período recente, e em certas narrativas são tidas, equivocadamente, como a causa da própria crise. A Lava Jato representa a parte visível e mais impactante de mudança estrutural ocorrida na democracia brasileira nas últimas décadas. No limite, ela representa um choque no equilí-

brio de baixa qualidade da corrupção sistêmica (mudança descontínua ou *big bang*).

É necessário estabelecer uma distinção entre o movimento de delegação de significativa autoridade a tais instituições, cujo ‘momento constitucional’ foi a Constituinte de 1988, e as condições estruturais de sua efetivação. Foi a competição política, de um lado, e a formação de crenças e expectativas ancorando o trabalho dessas instituições, de outro, que viabilizaram o seu efetivo fortalecimento.

O dilema enfrentado pelos deputados constituintes em 1987-88 consistiu fundamentalmente em conciliar o fortalecimento simultâneo do Poder Executivo e das instituições de controle. A primeira dessas tarefas foi produto de uma agenda forjada, na década de 50, em resposta à crise de 1954, que culminou com o suicídio de Getúlio Vargas. No diagnóstico que juristas e parlamentares fizeram à época, aquela crise representou a derrocada de um presidente constitucionalmente fraco. Era, portanto, fundamental fortalecer o Poder Executivo. Arinos apontou em refinada análise que a fortaleza de Vargas – assentada em seu poder pessoal – obscurecia a fraqueza do Poder Executivo.

Os debates travados na década de 1950 ecoavam discussões ocorridas em regimes parlamentares, em torno dos problemas de instabilidade governamental e da necessidade de um Executivo forte para superá-la. Na França, a discussão resultou na reforma constitucional de De Gaulle, que inaugurou a V República em 1958. A Constituição de 1946 introduzira dispositivos – em particular o artigo 36 que proibia a delegação de poder legislativo ao Executivo – voltados para controlar o poder despótico do presidente. Mas nos debates entre os constitucionalistas e a elite parlamentar insistia-se numa nova separação de poderes, que já ocorrera nos EUA²² e em outros países da Europa, em reconhecimento à nova realidade do Estado moderno: um Estado com mandato ampliado para intervenção na esfera econômica e social, o que exigia capacidade de resposta mais rápida e eficiente do Executivo.

O fortalecimento do Executivo foi amplamente reclamado pela comissão de reforma constitucional criada pelo ministro Nereu Ramos em 1956.²³ Dentre as propostas apresentadas pela comissão, estavam dispositivos que seriam integrados à Carta Constitucional de 1988: medida provisória (tratada como questão de delegação de poderes), poderes ao presidente para requerer urgência na tramitação de projetos de lei no Congresso presidencial, áreas de política pública sob iniciativa exclusiva do Poder Executivo e tramitação acelerada de matéria orçamentária.

Em 1987-88, a delegação ampliada de poderes às instituições de controle *lato sensu* – além das já citadas, os tribunais de conta - representou uma fórmula para o dilema institucional dos constituintes: alargar os poderes do Executivo e ao mesmo tempo ampliar os controles sobre esse poder. Essa fórmula implicava criar uma “coleira forte para um cachorro grande”.²⁴ Mas não é apenas a vasta delegação originária de poderes a instituições de controle que explica seu fortalecimento desde a década de 90. Elas só se fortaleceram porque encontraram condições estruturais para que isso ocorresse: forte competição política e fragmentação de poder, de um lado, e uma opinião pública capaz de dar sustentação política ao trabalho dessas instituições.

O resultado é conhecido. “Poucos textos constitucionais terão confiado tanto no Poder Judiciário e nele, em particular, o Supremo Tribunal Federal”, afirmou o então Procurador Geral da República Sepúlveda Pertence e ator importante no processo decisório da Constituinte.²⁵ A autonomização da Suprema Corte brasileira pode ser identificada em índices comparativos de independência do Judiciário. O Brasil aparece em segundo lugar (muitas vezes empatado com outros países nesta posição) em seis de sete estudos existentes a esse respeito.²⁶ Os tribunais de contas adquiriram grande autonomia embora permaneçam parcialmente tolhidos pela lógica majoritária que governa o seu processo decisório (eles são órgãos de assessoramento do Poder Legislativo, que indica a maioria de seus mem-

bros). Nos rankings comparativos quanto à capacidade institucional, o Tribunal de Contas da União supera seus congêneres italianos e espanhóis em rankings comparativos. Seu protagonismo no processo de impeachment deve-se ao seu fortalecimento e à grande independência do Ministério Público de Contas. O mesmo pode-se dizer sobre a autonomia adquirida pelo Ministério Público, que tem poucos paralelos no plano internacional.²⁷

A contrapartida do fortalecimento das instituições de controle foi o declínio do controle parlamentar.²⁸ O controle parlamentar na República de 1946 foi muitíssimo mais efetivo que no contexto pós-constituição de 1988.²⁹ O *trade-off* implícito na Constituinte de 1988 – em outras palavras, a fórmula que permitiu conciliar o fortalecimento do Poder Executivo e das instituições de controle acima referidas – implicou o enfraquecimento do Poder Legislativo. Enfraquecimento “relativo”, é importante sublinhar, porque algumas de suas prerrogativas subtraídas pelo regime militar foram restauradas. Trocamos CPIs facilmente domesticadas pelos “presidentes de coalizão” por instituições contramajoritárias robustas. O resultado é o novo protagonismo dos controladores. A última barreira para a hegemonia avassaladora do presidente e sua maioria manufaturada, neste contexto, passaram a ser as instituições judiciais. O recente processo de impeachment capitaneado pelo Poder Legislativo parece contradizer esse argumento geral. Mas o episódio só ocorreu em virtude do enfraquecimento inédito do Executivo em circunstâncias excepcionais – o cisne negro, como discutido anteriormente.

A literatura fornece amplos argumentos teóricos e empíricos que são consistentes com a experiência brasileira.³⁰ Só sistemas políticos com algum grau de fragmentação do poder e competição política geram incentivos para o controle. Cruzadas morais ou jacobinismo judicial em um vácuo de expectativas tornam-se irrelevantes. A lógica é a de James Madison: não são os sentimentos morais que fortalecem o controle da corrupção e previnem o abuso, mas o desenho institucio-

nal voltado para maximizar os incentivos para o controle. A defesa contra o abuso de poder e a corrupção é um desenho institucional que leve à contraposição de interesses, produzindo incentivos para o controle mútuo. A autocontenção moral é insuficiente porque o moral hazard (risco moral) é alto: governo algum tem interesse em expor suas próprias mazelas. Pelo contrário, tem incentivos para acobertá-los.

A intuição é madisoniana: a maioria parlamentar que dá sustentação ao governo não está interessada em se autocontrolar. Só a oposição alimenta esse interesse. Isto explica porque as CPIs no Brasil têm baixa ou nula efetividade, porque controladas pelo governo e sua maioria. Os episódios raros em que surtiram efeito se explicam apenas porque puderam dar vazão a conflitos no seio de famílias políticas ou em decorrência de “fogo amigo” entre desafetos, ou ainda porque resultaram de investigação pela mídia independente do governo.

A fragmentação de poder partidário entre os poderes constituídos gera incentivos para a autonomização do Judiciário, como argumentam Chavez, Ferejohn and Weingast.³¹ Como são altos os custos de coordenação para o Executivo intervir no Judiciário, a menos que ele tenha controle sobre o Congresso, os juízes têm incentivos para atuar de forma independente quando o Congresso está dividido ou controlado por forças de oposição. O argumento se aplica também quando há mídia independente, controle de governos subnacionais pela oposição ou divisões no âmbito do próprio Judiciário ou instituições de controle.

A alternância de poder é outro fator positivo para a independência das instituições de controle através do chamado efeito-seguro. A incerteza quanto ao futuro impele os atores políticos a delegar poder a agentes neutros, pois não sabem se no futuro estarão do lado da maioria ou em situação minoritária. A alternância gera também pluralismo na composição das instituições, o que robustece sua autonomia e independência.

A fragmentação ou divisão de interesses também produz maior delegação de atribuições ao Judiciário. Ao omitir-se de tratar certos temas, as elites governamentais e legislativas buscam estrategicamente empurrar o problema para o Judiciário. Esta estratégia é eficiente quando estão em pauta temas que opõem grandes grupos sociais tais como o aborto, ou quando não há consenso. Nas decisões que implicam perdas importantes para expressivos grupos de interesse haverá maior propensão à adoção de tal estratégia.³²

O STF e o Ministério Público Federal tiveram seus papéis expandidos na sociedade brasileira por todos esses fatores: fragmentação, competição política, alternância de poder. No caso do STF, a expansão foi ainda maior porque o tribunal passou a funcionar como instância recursal em ações penais e como árbitro de disputas entre os Poderes Legislativo e Executivo. Na realidade, o elevado grau de fragmentação política tem produzido mais que autonomização institucional. Tem produzido, dentro de cada uma dessas instituições, uma propensão ao protagonismo individual de seus integrantes.

A interferência direta do Poder Executivo ou Legislativo nas instituições de controle tem um custo reputacional: ele é tanto maior quanto mais independente for a mídia e mais forte a oposição. Assim os limites à interferência nas instituições de controle são dados pela opinião pública, sobretudo nas democracias maduras. Há um equilíbrio – estabilidade em um quadro de autonomia institucional – quando os custos de tolerar a oposição e os controles tornam-se maiores que os de reprimi-los. A intervenção nessas instituições tem custos que em alguns contextos democráticos podem ser proibitivos: os eleitores punem nas urnas governos que ataquem tais instituições.

Este é claramente o cenário brasileiro, no qual a Lava Jato é irreversível porque ancorada em fortes expectativas e crenças. O apoio da opinião pública é massivo : superior a 90% em pesquisas realizadas pelo IPSOS em 2016.

O futuro da democracia brasileira

Se no plano global, a globalização produziu deslocamentos sociais – declínio e crise de antigas regiões industriais, violento recrudescimento da imigração para os países ricos – engendrando uma crise de representação política e populismo – no Brasil e na América Latina, em geral, o efeito foi outro. A globalização e a ascensão da China provocou entre nós um boom de commodities que teve efeitos brutais sobre o sistema político. No plano da representação política, aqui as questões redistributivas não foram eclipsadas pelas identitárias. Não ocorreu revolta de *globalization losers*. Pelo contrário: foi sob a égide do redistributivismo que sobreveio um desvario fiscal de amplas consequências. A aliança social que nos países ricos ocorreu entre setores da tecnologia de informação e finanças, aqui envolveu o agronegócio, empresas estatais e setores com grandes contratos com o Estado, em especial as grandes empreiteiras. Aqui o Estado foi protagonista, não o mercado financeiro e a bolsa de valores. A corrupção foi a marca maior dessa aliança protagonizada pelo Estado.

A crise da democracia brasileira tem esse pano de fundo, mas não se reduz a ele. A crise brasileira combina elementos de excepcionalidade, como assinalado. A magnitude dos problemas e desafios é superlativa: na economia, na política ou no plano institucional mais amplo, com a exposição sem paralelos de corrupção sistêmica. No entanto, não houve crise constitucional: o afastamento da presidente ocorreu segundo as regras institucionais, sem recursos a meios violentos. Da mesma forma, o sistema institucional tem garantido sanções aos agentes envolvidos em ilícitos. Foram punidos membros da elite política e econômica em um padrão inédito mesmo para países que são democracias consolidadas. E o processo de punições – que deverá estender-se no tempo - tem ocorrido conforme o previsto constitucionalmente. O processo não é linear e há retrocessos. Afora a absolvição pelo TSE no caso da acusação de abuso de poder econômico nas eleições de 2014 (no qual o acusado se defrontou com a possibilidade excepcio-

nal de nomear julgadores nas vésperas de decisão), não há eventos ou decisões coletivas anômalas pelas cortes superiores. O saldo líquido, portanto, é positivo.

A crise produziu intenso protagonismo do STF e das instituições de controle. Isso pode gerar uma sensação de arbítrio e jacobinismo, mas é melhor do que se tivesse desencadeado as forças das baionetas. É assim nas democracias. Os perdedores recorrem aos tribunais e acatam o resultado do jogo, num “equilíbrio autoimposto (self-enforced)”: é menos custoso acatar o resultado desfavorável.

Um exercício contrafactual que joga luz sobre o estado da democracia no país consiste em considerar qual seria o estado de coisas se não houvesse ocorrido o impeachment da presidente Dilma Rousseff nem as punições a membros das elites econômicas e políticas. A *ma-laise* atual daria lugar provavelmente a conflitos de grande magnitude.

Não se trata de uma crise Linziana: nem sob Dilma nem muito menos sob Temer, quando o conflito Executivo-Legislativo foi superado. Nem especificamente do presidencialismo de coalizão. Tampouco cinge-se a escândalos de corrupção. O dilema atual é de *ilegitimidade dual*: Executivo e Legislativo perderam legitimidade. E esta só será parcialmente restaurada com as eleições de 2018.

A crise resulta de um novo padrão global de *rule of law* – ele próprio produto de uma mudança estrutural ancorada em novas crenças e no ambiente político competitivo e pluralista que permitiu a emergência desse padrão desde a década de 90. A crise é resultado de mudanças positivas – quem sabe assemelha-se às dores de parto de uma nova ordem social.

Pela amplitude de seus desdobramentos e pela simultaneidade com outras mudanças, esse novo padrão parece se inscrever num movimento mais amplo: um *big bang*, uma mudança institucional de larga envergadura capaz de alterar o equilíbrio inferior da corrupção sistêmica.

Notas

1. Pierre Rosanvallon, *Counterdemocracy: politics in the age of distrust*. Cambridge University Press, 2008.
2. Marcus André Melo e Carlos Pereira, *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*, New York, Palgrave, 2013. Discuto a corrupção política em Marcus André Melo, “Crisis and integrity in Brazil”, *The Journal of Democracy*, 27, 2, 2016.
3. Bo Rothstein, “Corruption: the indirect big bang approach”, *International Political Economy Review*, 18 (2), 2011.
4. Jorge Castañeda, “Latin America’s left turn”, *Foreign Affairs*, may-June , 85, 3, pp 28-43, 2006.
5. Cf Alston, Lee, Marcus Melo, B Mueller e C Pereira, *Brazil in transition: beliefs, leadership and institutional change*, Princeton University Press, 2016.
6. Ryan E. Carlin, Gregory J. Love, Cecilia Martínez-Gallardo, “Cushioning the Fall: Scandals, Economic Conditions, and Executive Approval”, *Political Behavior*, (March) 2015, 1, pp. 117-130.
7. A expressão é de Silvio Romero, *Presidencialismo ou parlamentarismo na República brasileira. Cartas aos conselheiro Rui Barbosa*, 1893.
8. Juan Linz, “The perils of presidentialism”, *The Journal of Democracy*, 1990 (1).
9. Cf Timothy Power and Paul Chaisty, (no prelo), “Flying Solo: Explaining Single-Party Cabinets Under Minority Presidentialism”, *European Journal of Political Research*. Presidentes minoritários que se defrontam com partidos majoritários no Legislativo são situações encontradas neste período apenas nos EUA e em anos isolados em El Salvador e Colômbia.
10. Afonso Arinos e Raul Pilla, *Presidencialismo ou parlamentarismo*, Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial, 1999, p. 92. A citação é do parecer de 1949 reproduzido no texto.
11. Ibid. p. 89.

12. Ibid. p. 90.

13. Ibid. p. 92.

14. Ibid. p. 93.

15. Sérgio Abranches, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados Revista de Ciências Sociais*, 1988, 31, 1, p.

16. Ibid. p. 19

17. Abranches, p. 30; Arinos, p. 5.

18. Na realidade este é um tema clássico da política comparada. Cf Arend Lijphart, *Patterns of democracy: majoritarian and consensus governments in thirty-six democracies*, Yale University Press, 1984 e G. Bingham Powell, *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*, Yale university Press, 2000. Pippa Norris, *Do power sharing institutions work?*, Cambridge University Press, 2008. Octavio Amorim Neto, “O Brasil, Lijphart e o Modelo Consensual de Democracia”, in Magna Inácio e Lucio Renno, (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009, p. 105-131.

19. Noam Lupu, *Party Brands in Crisis: Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of Political Parties in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2016.

20. Marcus André Melo, “Political malaise and the new politics of accountability: representation, taxation and the social contract”, in Ben R Schneider (ed.), *New Order and Progress: development and democracy in Brazil*, New York, Oxford University Press.

21. Powell 2000, 77-81.

22. “A prática das delegações legislativas é normal nos regimes presidenciais, inclusive no americano... Trata-se de delegações de colaboração e não de delegações renúncia”. Cf Ministério da Justiça e Negócio Interiores. Reforma constitucional. *Sugestões para a Reforma Constitucional apresentada ao Ministro Nereu Ramos, pela Comissão de Juristas, constituída em março de 1956*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, p. 26. A comissão também referia-se ao aumento desmedido de vencimentos e cargos recentemente aprovados e que não tinham viabilidade fiscal. Ibid. p. 24. A crítica volta-se para o Legislativo como fonte de irracionalidades com que o Executivo

teria que arcar.

23. A comissão era integrada por Carlos Medeiros (futuro presidente do STF), Aliomar Baleeiro, Hermes Lima (futuro ministros do STF), dentre outros membros destacados da elite judiciária sob o regime militar. Para os trabalhos da Comissão cf. Hermes Lima, *Travessia. Memórias*, José Olympio, 1974, 166-170.

24. O argumento é analisado em detalhes e estendido para outros países latino-americanos em Marcus André Melo e Carlos Pereira, “The surprising strength of checks and balances in Brazil”, paper apresentado no *Annual Meeting da American Political Science Association*, Chicago, 2014.

25. Citado por Emília Viotti da Costa, *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*, São Paulo, Editora UNESP, 2006, p. 188.

26. Cf Ríos-Figueroa, Julio and Jeffrey K. Staton, “An Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence.” *Journal of Law, Economics and Organization*, 30, 1, 2014.

27. Para detalhes Melo e Pereira, *ibid.*

28. Na Câmara dos Deputados, das 239 propostas de CPIs no período 1990-2015 apenas um quinto (61) foi instalada e apenas 49 concluídas. No Senado, a situação foram propostas 47 CPIS no período em pauta, das quais apenas 28 foram instaladas e apenas 17 foram concluídas. No período 1946-64, das 169 CPIs propostas no período, a quase totalidade (161, ou 95%) foi instalada, e 60% concluiu os trabalhos. Mas as taxas de conclusão das CPIs dos primeiros mandatos de Dilma Rousseff e Lula – de 12% – é a menor de qualquer governo na série histórica que compreende 68 anos (de 1946 a 2014).

29. Evidências surgidas da Lava Jato mostram como as comissões parlamentares tornaram-se vulneráveis a práticas corruptas. Às grandes CPIs dos governos Kubitschek e Goulart, à CPI do PC Farias – que resultou no impeachment de Collor – se seguiram CPIs que atestam o fim melancólico do controle parlamentar. Este é o caso da CPI mais diretamente imbricada com o caso do impeachment da presidente Dilma Rousseff: a CPI da Petrobrás. O relatório vexaminoso apresentado pelo relator Marcos Maia (PT), após uma enxurrada de evidências de corrupção trazidas à baila pelas instituições de controle, foi emendado às pressas a ponto de se tornar tão patentemente inócua (não indiciou ninguém) que evidencia o colapso do controle parlamentar. Como se isso não fosse pouco, governo orquestrou um ensaio para que

os depoentes soubessem de antemão as perguntas que os parlamentares governistas fariam em umas sessões dessa CPI.

30. Sobre o papel de crenças e expectativas, cf Rothstein op. cit. Jeffrey K Staton, *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*. New York: Cambridge University Press, 2010; Miriam Golden e Ray Fisman, *Corruption: what everybody needs to know*, Oxford University Press, 2017; Gretchen Helmke. 2010. “Public Support and Judicial Crises in Latin America”, *Journal of Constitutional Law*. 13(2):397-411.

31. Rebecca Chavez, John Ferejohn and Barry Weingast, “A Theory of the politically independent judiciary”, paper presented at the Annual Meeting of APSA, 2003.

32. Ocorre que as elites judiciais também são atores estratégicos e podem também omitir-se ou – num duplo *blame shifting* – remeter as decisões de volta à coalizão governamental e sua base legislativa.

O dilema brasileiro: entre o individualismo cívico e o personalismo transgressor^{1*}

Bernardo Sorj

***Bernardo Sorj** é um sociólogo brasileiro, professor titular aposentado de Sociologia na Universidade Federal do Rio de Janeiro e diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e da Plataforma Democrática. Sorj publicou 30 livros e mais de 100 artigos sobre desenvolvimento político da América Latina, relações internacionais, o impacto social das novas tecnologias, teoria social e judaísmo, entre eles A Nova Sociedade Brasileira e A Democracia Inesperada: direitos humanos, sociedade civil e crise da representação política.*

Neste texto argumentamos que no Brasil de hoje convivem, em cada cidadão, em maior ou menor proporção, um individualismo cívico e um personalismo transgressor. O primeiro deseja viver numa sociedade onde as instituições públicas e os cidadãos se orientam pelo rigoroso cumprimento da lei e respeito aos princípios do universalismo e mérito. O segundo, vê no Estado um ente estranho e não confiável, o qual deve ser temido ou do qual devemos tirar vantagem, se possível, contornando ou descumprindo suas leis.

É frequente, tanto na bibliografia de ciências sociais como, mais

¹ Agradeço o apoio dado pelo IPEA e a CEPAL à elaboração do texto que serviu como base para este artigo, e os comentários de Danilo Martuccelli, Antonio Mitre e Sergio Fausto a uma versão preliminar. Obviamente, nenhum deles é responsável pelo conteúdo do texto.

ainda, no debate político, uma visão polarizada entre a sociedade e o Estado, em que, dependendo da orientação ideológica, a primeira é fonte de virtudes e o segundo, de vícios (ou vice-versa). A cultura permeia o conjunto da vida social e suas instituições e, se bem devemos distinguir a sociabilidade cotidiana do sistema político e dos organismos do Estado, eles estão entrelaçados.

Avançar rumo a uma cultura nacional moderna e democrática implica na transformação tanto da sociedade como do Estado, no sentido de que indivíduos, instituições públicas e o sistema político se orientem por valores cívicos. Na realidade, trata-se de subsistemas interligados, e os projetos de mudança que objetivam o aprofundamento da democracia no país devem incluir ambos, a sociedade e o Estado, sem desconhecer que, embora interligados, cada um possui uma certa autonomia, e cabe a cada subsistema agir no sentido de fortalecer a cultura cívica.

Dada a variedade de interpretações sobre o papel da cultura no desenvolvimento brasileiro e as críticas feitas em relação à sua relevância analítica, incluímos um breve anexo onde esclarecemos o uso que fazemos do conceito.

O atual desafio brasileiro

O Brasil vive um momento de transição cultural. Os valores democráticos penetraram na sociedade, aumentando as expectativas de acesso universal a bens sociais de qualidade e de consumo individual e de um Estado a serviço do bem público e não de interesses individuais ou de grupos. Por outro lado, continuam amplamente disseminadas práticas clientelísticas, prevaricação, corrupção, desvio de funções e uso de contatos pessoais para evadir a lei.

Estaríamos assim frente ao velho dilema do Brasil “atrasado” frente a um Brasil “moderno”? Acredito que não. O “atraso” e a “modernidade” de hoje não são os mesmos que os de meio ou um século atrás. A

sociedade brasileira mudou profundamente, ainda que certos padrões de longa duração tenham sido reciclados e continuem presentes, porém dentro de um novo contexto social. No lugar de usar conceitos como “atraso” e “modernidade”, que podem dar lugar a equívocos, é mais adequado falar de duas pulsões, ambas presentes nas intuições, nas relações sociais, e em cada indivíduo. Uma que deseja um Estado e cidadãos que se orientem por valores e normas cívicas universais e outra, particularista, que se orienta na vida pública por afetos e interesses pessoais. Desta forma, podemos superar uma perspectiva simplificada que entende a oposição “atraso/modernidade” como referida a grupos sociais concretos, portadores uns de capital humano (educação), que os fazem modernos, e outros carentes do mesmo, e, portanto, atrasados.

O foco da análise sobre a cultura brasileira contemporânea deve incidir, portanto, não sobre atributos de grupos específicos, mas sim sobre práticas institucionalizadas no conjunto da população, na qual inclusive indivíduos altamente escolarizados com frequência usufruem de privilégios que representam um empecilho para o desenvolvimento democrático. Embora a cultura de contornar a lei esteja amplamente disseminada nos diversos setores da população, a capacidade de mobilizar recursos materiais e/ou políticos para obter vantagens do Estado é diferenciada de acordo com o grupo social. Isto vale tanto para, por exemplo, empresários que fazem uso de seu poder econômico para obter vantagens do Estado, como para servidores públicos (incluindo os políticos eleitos) que recebem altos salários e/ou aposentadorias, além das mais variadas regalias (como, por exemplo, complementos salariais, bônus, apartamentos funcionais, carros com motorista, pensões especiais) que não condizem com a realidade do país e são chocantes inclusive quando comparados com as práticas de democracias muito mais ricas do que a nossa.

Cultura cívica e nação

Resultado de um processo histórico de longa duração, que se difundiu e enriqueceu a partir das mais diversas experiências nacionais, a cultura cívica moderna é um modelo de organização político-legal de carácter civilizatório, isto é, um fenómeno cultural de longa maturação, que perpassa e engloba um variado conjunto de países. Em cada contexto nacional ela adquire traços próprios, associados a trajetórias políticas, sociais e econômicas e a tradições culturais locais.

A cultura cívica moderna, construída em torno da noção de direitos e deveres de cada cidadão, é o produto de um esforço permanente de formação de cidadãos que se veem a si mesmos e aos outros como iguais, isto é, como sujeitos aos mesmos direitos e deveres estabelecidos para todos pela lei. Pressupõe, portanto, que a interação entre as pessoas no espaço público e a relação com as instituições do Estado se orientem pelo respeito de normas universais que preservam o bem comum.

A cultura cívica é o resultado de um esforço de socialização e de convivência com instituições que reforça a crença em valores compartilhados e impessoais, isto é, ela não se constrói a partir de laços de afetividade de carácter pessoal entre as pessoas: espera-se de cada indivíduo uma conduta básica universal, independentemente de quem seja ele. Isso determina que a cultura cívica se fundamente na distância social, isto é, ela exige um autocontrole emocional: o outro é alguém a quem devo reconhecer e respeitar como portador de direitos, independentemente dos laços pessoais que comigo tenha, dos ganhos que a relação com ele possa obter, ou dos sentimentos que me possa produzir.

A cultura cívica não determina o resultado do conflito distributivo, que é parte constitutiva da sociedade capitalista, nem das orientações ideológicas e políticas dos cidadãos, embora, como mostra uma ampla bibliografia, sua solidez esteja relacionada aos níveis de igualdade e equidade social, uma vez que eles limitam a influência das assimetrias

de poder econômico e político nas ações do governo e das instituições públicas. Altos níveis de desigualdade se expressam igualmente na sociabilidade cotidiana, numa atitude autoritária e preconceituosa em relação aos setores mais pobres da população.

Historicamente, a disseminação da cultura cívica democrática esteve associada ao papel do sistema escolar na formação do Estado nacional. Foi através das escolas que se transmitiu um sistema de valores e crenças que homogeneizaram culturalmente a população (inclusive linguisticamente). Narrativas sobre um passado e um destino nacional comum tiveram um papel central nesse processo. Geraram um sentimento de pertencimento e igualdade e promoveram valores e condutas comuns, com os quais todos os cidadãos deveriam se identificar e pelos quais deveriam pautar sua vida adulta. Dessa forma a cultura cidadã está associada à formação da nação, na qual sociedade e Estado interagem numa dinâmica de construção de valores, instituições e práticas políticas, expressões artísticas e intelectuais que são compartilhadas, mas nem por isso deixa de ser um espaço plural que dá lugar a múltiplas interpretações e significados.

A formação da cultura cívica acompanha a diversidade de trajetórias históricas nacionais, sendo um processo sempre parcial e inacabado, no qual lutas sociais, políticas públicas, transformações culturais e político-ideológicas e em muitos casos também guerras e catástrofes permitiram o aprofundamento, mas em certos momentos também a regressão, dos direitos associados à condição de cidadania. Nossas particularidades são, portanto, uma variação dentro de uma problemática comum, de formação de diversos tipos de cultura cidadã, associada ao desenvolvimento do capitalismo em cada país.

Nenhuma sociedade concreta, portanto, consegue realizar um modelo ideal de sociabilidade e de instituições públicas cívicas, inclusive porque as sociedades capitalistas se caracterizam por sua constante transformação e por promover valores diversos e em maior ou menor

medida contraditórios, que dão lugar a soluções instáveis e contestadas. Além disso, um traço fundamental da democracia é o direito a lutar por novos direitos, o que faz dos direitos cidadãos um ideal em movimento.

A longa marcha da formação de valores cívicos no Brasil

As sociedades modernas são sociedades individualistas, onde cada pessoa procura maximizar o que ela percebe como sendo seus interesses. Uma sociedade individualista, para não se transformar num “salve-se quem e como puder”, supõe a existência de regras de convivência que limitam o que é permitido e assim organizam a sociedade. O individualismo cívico supõe que essas regras, no espaço público, são universais e aplicadas pelo Estado com o mesmo rigor a todos os cidadãos, embora nunca de forma perfeita, pois em cada cultura nacional o individualismo cívico vem acompanhado e é temperado pelos mais variados fatores, como, por exemplo, no Japão, pela tradição de respeito às hierarquias, nos Estados Unidos, pelo preconceito racial, e, e, no caso brasileiro, pelo individualismo personalista transgressor.

O caso brasileiro, como todo processo de formação nacional, traz no seu bojo uma trajetória de realizações e frustrações. Embora haja uma tendência de comparar o Brasil, numa visão estática e anacrônica, com casos, “mais bem-sucedidos”, o que leva a analisar o país pelo viés dos situados na parte de cima dos rankings internacionais que procuram medir a densidade de culturas cívicas, e nos quais ocupamos um lugar intermediário, também é válido analisar o Brasil em contraposição a países que se encontram na parte inferior da lista. Ou seja, o Brasil é tanto um caso de sucesso relativo como, em vários sentidos, de sucesso absoluto. Por exemplo, entre as nações com grandes populações e territórios, o Brasil apresenta uma homogeneidade linguística e cultural incomparável, movimentos separatistas ou conflitos étnicos

ou religiosos relevantes. E, embora os preconceitos raciais ou étnicos continuem presentes, eles não se institucionalizaram em movimentos político-ideológicos que apelam à supremacia racial e à xenofobia.

Qual foi a trajetória de formação da cultura cívica brasileira? Como chegamos ao momento atual em que uma sociabilidade cotidiana e instituições públicas cívicas convivem com valores e práticas em boa medida opostos a elas, produzindo um profundo mal-estar social que afeta negativamente as expectativas sobre o futuro da nação? O que está acontecendo? Por que continuam a existir padrões de sociabilidade e de funcionamento das instituições que aparentemente deveriam pertencer ao passado? Por que os brasileiros, ao lado de expectativas e desejos de uma cultura cívica, mantêm, em maior ou menor medida, uma sociabilidade e instituições formais ainda permeadas pelo personalismo transgressor e por instituições patrimonialistas?

Ainda que esteja fora dos limites deste trabalho realizar um detalhamento da formação da cultura cívica no Brasil, podemos indicar os grandes traços que marcaram sua formação contemporânea.

A despeito de que o arcabouço legal da sociedade brasileira, desde o fim da escravidão, tenha sido o de uma sociedade liberal que supunha uma cultura cívica, a realidade de profundas desigualdades sociais, com relações de trabalho no mundo rural fundadas na dependência pessoal e de setores excluídos do mercado de trabalho formal no meio urbano, limitou a efetiva penetração de valores cívicos na população. No entanto, a formação da sociedade e do Estado brasileiro foi um processo complexo que não pode ser reduzido ao papel que tiveram as profundas desigualdades sociais.

O Estado brasileiro desenvolveu no decorrer de sua história um conjunto de instituições públicas que asseguraram a unidade nacional, a consolidação (e expansão) de suas fronteiras e, em particular a partir da segunda metade do século passado, um conjunto de organismos públicos que permitiram ao Estado regular e intervir de forma eficaz

na economia (que incluía um grande número de empresas públicas) e nas relações formais de trabalho. Um Estado que formou no seu topo um quadro técnico de servidores públicos de alta qualidade, através de concursos, possivelmente sem comparação na América Latina. Foi igualmente um Estado – incluindo as Forças Armadas – que funcionou como uma das principais fontes de ocupação e ascensão social para os setores (em geral) melhor educados da população, pois lhes oferecia um ingresso razoável e vitalício. Um emprego público que, além de ingresso, permitia frequentemente adquirir posições de poder, a partir das quais se podia intercambiar e/ou vender favores. Processo similar se reproduzia no sistema político, no qual posições de influência eram utilizadas para distribuir empregos, liberar processos administrativos, esquivar-se da lei e indicar empresas a serem contratadas, muitas vezes em coalizão com funcionários públicos em cargos de direção indicados pelos próprios políticos.

A formação do Estado e da sociedade brasileira foi um processo iterativo, de constituição de diversas camadas sociais de trabalhadores, uma formada por funcionários do setor público com robustos direitos corporativos vitalícios e alguns setores muito bem pagos, outra de empregados no setor formal com proteção de direitos trabalhistas e sindicatos financiados por impostos obrigatórios, e uma terceira de trabalhadores autônomos e assalariados do setor informal, de costas para o Estado, com uma boa parte da população rural e urbana excluída de direitos sociais e com acesso restrito a serviços públicos básicos. No mundo empresarial uma estratificação similar pode ser feita em termos de maior ou menor proximidade ao Estado, seja em termos de políticas protecionistas, de contratistas do Estado, ou (des)cumprimento da legislação.

O sucesso do Estado brasileiro em promover o crescimento econômico (um dos mais altos do mundo entre 1920 e 1980) se contrapõe a seu fracasso na capacidade de integrar setores importantes da população ao sistema escolar e ao desenvolvimento de infraestruturas e habitação para os setores mais pobres. Desde os serviços de saúde pública

e rede escolar aos sistemas de aposentadoria, passando por políticas de urbanização, sistemas de esgoto, eletricidade e água, a norma foi de um acesso socialmente diferenciado.

Desenvolveu-se assim uma cultura política que levou aos mais diversos setores da população a ver no Estado não um órgão impessoal representativo da nação com o qual se identificam, mais um corpo do qual devem se proteger e/ou extrair benefícios, uma visão segundo a qual para os ricos e poderosos prevalecem o privilégio e a impunidade, e para os mais pobres, o abandono e a arbitrariedade. Criou-se uma sociedade não só desigual economicamente, mas também em termos de direitos civis e acesso a bens públicos, na qual os setores excluídos dependem da “boa vontade” dos políticos. Obras inauguradas com uma fanfarra proselitista, indicando à população pobre que elas não resultam de um direito cidadão “natural”, mas de atos que dependem da disposição paternalista dos políticos.

No meio rural, até os anos 1960, as formas de semiservidão, associadas a relações de dependência em relação aos grandes proprietários, era o principal mecanismo de controle e dominação. No meio urbano, o principal papel da polícia era o de contenção da população pobre, que, caso não possuísse carteira de trabalho, era vista como suspeita e podia ser presa e frequentemente maltratada ou mesmo torturada nas delegacias.

A organização da sociedade, que inclui um amplo setor informal, alimentou a cultura do “agir de costas para o Estado”, a cultura do quebra-galho esteve e continua presente inclusive no funcionalismo público, onde não raro o salário é complementado com algum emprego secundário ou “biscate”, que depende geralmente de uma dedicação menor e horário flexível e dificilmente será questionado pelo colega ou pela chefia, pois eles mesmos em algum momento também recorrerão a essas práticas.

As altíssimas taxas de crescimento econômico, embora parcial-

mente neutralizadas pelo crescimento populacional, sustentaram amplos processos de mobilidade social no século 20, que alimentaram a visão do Brasil como o “país do futuro”. Na realidade era o país do presente, pois para boa parte da população o presente era cada vez melhor, ainda que o patamar inicial fosse baixo e as desigualdades sociais, pronunciadas. A dinâmica sociocultural do Brasil esteve assim associada ao crescimento econômico, que até décadas recentes incluía uma fronteira agrícola em expansão. O proverbial otimismo brasileiro não foi uma construção ideológica que a população ingenuamente acatou, ele se sustentou num amplo movimento de ascensão social, incluindo a mobilidade do campo para a cidade, que significou, apesar das condições urbanas e do sistema escolar precário, uma melhoria substancial nas condições de vida.

A integração cultural dos setores mais pobres da população brasileira percorreu caminhos em boa medida à margem do Estado. A religiosidade popular foi e continua sendo um elemento importante na configuração de valores e crenças dos setores mais pobres, às vezes como marco de sociabilidade e apoio mútuo, mas sobretudo permitindo suportar a dureza da vida cotidiana e esperar por um futuro melhor com a ajuda da proteção divina. A confraternização em torno do sentimento de nação passa mais pela música, pela comida, pelo esporte e pelas festividades, do que por símbolos, e heróis que encarnem as dimensões da nação como ente político. Outro componente igualmente importante na construção de uma cultura brasileira compartilhada nacionalmente foram os meios de comunicação de massas, primeiro o rádio e depois a televisão, que consolidou um universo cultural comum em torno das novelas, dos programas de auditório, da música e dos telejornais.

A identificação da sociedade brasileira com a nação se deu assim, em boa medida, “por fora de” uma cultura cívica, pois as relações com o Estado na vida cotidiana eram fonte de favores e proteção para uns, ou um sistema distante ou repressor para outros. O uso da “carteirada”

ou do “você sabe com que está falando?” não se sustentava no respeito a um sistema de hierarquias fundada na tradição, mas no sentimento de impunidade de uns e no temor aos poderosos por parte dos setores subalternos.

A sociabilidade brasileira

Neste contexto se desenvolveu uma sociabilidade em que as relações pessoais ocupam um papel central para obter vantagens, contornar a lei ou se proteger frente aos abusos de autoridade de um Estado que oferece serviços públicos insuficientes, permeados por corrupção e envolvidos em um emaranhado legal que favoriza os achaques de funcionários. Assim a relação com o poder público passava por um despachante com relações “privilegiadas”, ou por ser amigo ou “amigo de um amigo” de um funcionário público ou político. Quanto maior a rede de “amigos” ou “conhecidos”, maiores as chances de se livrar de um auto de infração, um boletim de ocorrência ou um processo judicial, obter um emprego ou ter acesso a qualquer tipo de favor de funcionários públicos.

Num sistema de instituições (em particular, mas não somente, as que regulam a aplicação de regulamentos, da lei e da ordem) percebidas pelos cidadãos como venais e morosas, a sociabilidade brasileira é caracterizada pela procura de contornar conflitos nas relações pessoais. Nessa sociabilidade, sabe-se que, mais cedo ou mais tarde, o indivíduo poderá depender dos favores do outro, motivo pelo qual evita “criar confusão” ao exigir que a norma seja cumprida. Valoriza-se assim o “deixa para lá”, o que resulta na aceitação de condutas erradas de colegas ou de funcionários.

Uma cultura que evita o conflito, onde prevalece o conselho de “melhor esquecer” para que não se produzam ressentimentos e conflitos futuros. Uma “política do esquecimento” que permeia tanto as relações cotidianas como os personagens públicos, que faz dos bra-

sileiros e do Brasil um país sem memória. Símbolo de uma cultura onde o passado da pessoa não compromete nem afeta o presente é a passagem dos políticos brasileiros por inúmeros partidos, por vezes abarcando todo o leque ideológico.

O jeitinho, o favorecimento, o quebra-galho, todos eles alimentados por uma expectativa de impunidade, desembocam e reproduzem cotidianamente uma cultura de indisciplina, de aversão ou de drible da norma universal. Indisciplina que a escola e as empresas (muito mais no setor privado do que no público) procuram domesticar, mas com impacto limitado fora desses espaços. Dificilmente teria surgido no Brasil um Michel Foucault, autor lido avidamente por muitos de nossos intelectuais, pois sempre estivemos distantes, ou no mínimo seguimos caminhos bastante diferentes, das formas de disciplinamento ao quais foram submetidos os franceses (sustentadas por uma eficaz máquina estatal), que não à toa se encantam com a “espontaneidade brasileira”.

Há certamente sabedoria nessa sociabilidade avessa ao conflito, pois não alimenta ressentimentos que amarram o presente das pessoas e a vida política ao peso do passado. Mas, ao reiterar-se no espaço público ou nas relações de trabalho a aversão ao conflito e o cultivo do esquecimento, estes se transformam num mecanismo que reforça o sistema de condutas que corroem o funcionamento das instituições e favorecem a impunidade. Igualmente, se a disposição de flexibilizar normas e abrir exceções em situações pessoais particulares, tem, pelo menos do ângulo comparado, o mérito de fugir de atitudes rígidas e por vezes desumanizadoras presentes em outras culturas, ela corrói o sentido de responsabilidade e de princípios válidos para todos. E, não podemos esquecer, essa cultura “pacificadora” não está presente nos espaços onde vivem os setores mais pobres da população, que suportam a violência de gangues armadas e a ação abusiva da polícia, colocando várias cidades do país entre as líderes em homicídios no ranking mundial.

Não se trata, contudo, de reduzir a sociabilidade brasileira à pura instrumentalidade, pois nem todo país com um Estado clientelístico produz uma cultura similar à nossa. A valorização dos laços primários na cultura brasileira está também associada a uma sociabilidade lúdica e festiva, a formas expressivas de demonstração de afetividade, ao prazer gregário da convivência e da conversa difusa, e à capacidade, em particular entre os setores populares, de disfrutar do presente apesar das dificuldades materiais. As origens desses traços remontam à complexa trajetória da história da cultura brasileira e à forma em que foram se tecendo as relações entre as diversas tradições dos grandes contingentes populacionais, o africano, o índio e o europeu, e a um catolicismo popular sincrético, desamarrado do catecismo e da oposição carne/espírito. Como esses traços influenciaram e foram influenciados pela lógica de um sistema social e institucional que favorece e depende de laços primários é um tema que exige uma pesquisa histórica fora dos limites deste trabalho. Certamente não se trata de simples relação funcional, pois além de comportar enorme diversidade de variações sociais e regionais, cada vez mais, com a expansão das igrejas evangélicas, surgem condutas que questionam formas de sociabilidade dominantes até tempos recentes.

Se não se pode reduzir a afetividade, a calorosidade, o gregarismo e a disposição de compartilhar relatos sobre a vida privada a simples mecanismos adaptativos, eles não deixam de ser funcionais em um sistema social que depende de se ter o contato certo. Devemos lembrar que o peso de laços afetivos, redes pessoais e posições de poder continuam presentes inclusive em países com uma cultura cívica consolidada. Mas no espaço público brasileiro, e em países similares ao nosso, a exceção é a regra, gerando expectativas de que as normas legais não sejam aplicadas, mais ainda quando se trata de indivíduos com posições de poder no Estado e na economia.

Um Estado arbitrário e disfuncional incentiva que as relações sociais no espaço público sejam construídas de forma personalizada, ge-

rando um círculo vicioso no qual os indivíduos estão sempre dispostos a considerar alternativas para driblar a lei. Não se trata de argumentar, seja do ponto de vista legal ou moral, que as pequenas transgressões cotidianas sejam comparáveis aos crimes de corrupção cometidos por políticos, funcionários públicos e empresários. Mas ambos, no contexto brasileiro, compartilham e retroalimentam uma cultura de desrespeito às normas universais.

A irrupção de expectativas cívicas

Nas últimas décadas, e de forma mais explícita em tempos recentes, um número significativo de cidadãos passou a vocalizar na rua seu mal-estar com as disfunções, os desperdícios e a corrupção no sistema estatal. O que aconteceu? Sem nos deter numa análise detalhada, podemos indicar que convergiram para essa “tomada de consciência” de expectativas igualitárias uma série de processos:

1. Com o peso crescente da carga tributária, os cidadãos passaram a ficar mais cientes do custo de manutenção do Estado, do qual se ressentem seja porque, nos setores de classe média, os tributos não produzem um retorno compatível em serviços públicos, o que obriga a que estes sejam adquiridos no setor privado, ou, nas classes de menor renda, porque se defrontam com a baixa qualidade dos serviços do Estado, ao que se junta o mal-estar geral com a incapacidade do Estado de enfrentar o aumento da violência.
2. A transição urbana, o fechamento da fronteira agrícola e o baixo crescimento econômico entorpeceram os mecanismos de mobilidade social, que passou a ser associada (e buscada) através da educação.
3. A integração dos mais diversos setores da população ao consumo de massas, facilitada pela diminuição dos preços dos

bens duráveis e pelo acesso ao sistema de crédito e financeiro, criaram expectativas que, em uma geração anterior, simplesmente não existiam ou estavam além do universo imaginado como possível.

4. A Constituição de 1988, que universalizou direitos e criou novos mecanismos de defesa e de controle da cidadania, como o Ministério Público, os juizados de pequenas causas e os direitos do consumidor, aliados ao papel da imprensa e da sociedade civil, conscientizaram os cidadãos, inclusive de setores mais pobres, de seus direitos.
5. Os processos eleitorais, apesar das disfunções do sistema partidário, aumentaram as expectativas de melhoria de vida por parte da população.
6. A expansão de diferentes igrejas evangélicas entre os setores populares, centradas numa mensagem que promove o esforço pessoal, o mérito e o empreendedorismo, contribuiu para distanciá-los da visão paternalista em relação ao Estado.
7. Finalmente, a recente crise econômica, conjugada com a Operação Lava Jato, aumentou o mal-estar da população com a corrupção endêmica, o sistema de distribuição de privilégios e a impunidade, disseminados nas diversas instituições constitutivas do Estado brasileiro.

A frustração com as disfuncionalidades, os desperdícios e os abusos que assolam o Estado pode levar a simplificações e a polarizações perigosas para a democracia. A frustração com o sistema político abre espaço para a tentação autoritária, aproveitada por políticos que promovem um discurso moralista de salvadores da pátria. Igualmente a visão que enxerga o Estado como fonte de todos os males em contraposição a um mercado naturalmente virtuoso esquece que não existe

sociedade funcional e democrática sem um Estado capaz de prover bens públicos essenciais, regular a economia e proteger os cidadãos. Assim a questão não é a existência de um Estado grande ou pequeno, mas um Estado a serviço do bem público.

O desafio de mudar o país implica numa mutação tanto do Estado como da sociedade, com particular responsabilidade cabendo aos políticos e às classes médias e altas, assim como as corporações de funcionários públicos, pelo maior poder de ação, comunicação e em função dos privilégios que possuem.

Conclusões: olhando para o futuro

Os problemas brasileiros são particulares e universais: cada país vive à sua maneira problemas que de alguma forma estão presentes em todas as partes do globo. O que faz cada nação diferente das outras são as diversas capacidades e formas de organizar e mobilizar seus recursos humanos para enfrentar e superar desafios.

Inúmeros trabalhos foram dedicados à relação entre os valores cívicos e o desenvolvimento econômico. É possível argumentar a favor, assim como discordar, das relações virtuosas, ou mesmo necessárias, entre ambos, com base nas trajetórias de diversos países. Mas o que se coloca hoje no Brasil não é uma discussão acadêmica sobre cultura cívica e desenvolvimento. A vontade de fortalecer a cultura cívica é uma demanda central que emerge da própria sociedade e que se coloca, portanto, como condição para assegurar a cooperação dos agentes sociais e, assim, viabilizar o crescimento econômico em torno de uma visão de nação, que é sempre um ideal cultural e não pode ser reduzido a um programa econômico. O desafio é criar um movimento virtuoso onde as reformas promovidas pelo Estado reforcem a transformação da sociabilidade e que esta, por sua vez, fortaleça o funcionamento cívico das instituições públicas.

A Constituição de 1988 e as políticas de governos subsequentes procuraram mudar o estado das coisas, mais isto foi feito mais no sen-

tido de responsabilidade fiscal – que limitou a capacidade dos cargos políticos executivos de tratar as contas públicas de forma irresponsável – e de crescente inclusão dos setores mais desfavorecidos, e não de uma ampla reformulação do Estado e do sistema político. Se, por um lado, fortaleceu os instrumentos de controle cidadão, por outro não mexeu em “direitos adquiridos” que incluem privilégios injustos e insustentáveis.

A construção de uma cultura cívica exige um esforço de reflexão, diálogo e confronto de ideias por parte de todos os atores sociais e políticos, distante da polarização que caracteriza boa parte do atual debate no espaço público brasileiro, construída em torno da vitimização e da estigmatização do outro. A elaboração de agendas para o desenvolvimento do país exige uma cultura cívica que não elimine as diferenças, algo inerente à vida democrática, mas que reconheça que as políticas públicas exigem confrontar interesses estabelecidos que beneficiam determinados grupos em detrimento de outros. Reduzir projetos de desenvolvimento econômico a uma argumentação puramente tecnocrática redundaria em empobrecimento da vida política, encobrendo os valores que os orientam e o conflito distributivo que os perpassa.

O conflito entre o Brasil cívico e o Brasil personalista está dentro de cada cidadão, que, por um lado, aspira viver em uma sociedade e em um Estado mais justos, orientados por valores universais, e, por outro lado, compactua (de forma ativa ou passiva) com práticas que travam o desenvolvimento e o aprofundamento da democracia no país. Dito isso, não se trata de reduzir os conflitos sociais que atravessam hoje o país a um mero conflito cultural. As formas de organização do sistema político e da administração pública e os poderes do Estado consolidaram vantagens materiais que ofendem o senso comum, mas que são defendidas tenazmente por cada corporação de funcionários públicos, por setores empresariais e pelos políticos.

A transformação do Brasil não será produto de um processo único que se dará da noite para o dia. Uma dinâmica virtuosa exigirá reformas cumulativas do sistema político, da administração pública e das políticas públicas em paralelo à ação de uma cidadania ativa comprometida com uma cultura cívica. Um processo difícil, que se dá tanto no campo da conduta individual como no da ação coletiva expressada na vida política, e que deverá enfrentar interesses e privilégios cristalizados.

O desafio é caminhar na direção de um Brasil que sintetize o melhor de sua cultura com valores cívicos, que poderá manter laços calorosos entre as pessoas sem que eles se trasladem do espaço privado para a esfera pública e se traduzam em uso do poder político para beneficiar, privilegiar ou proteger conhecidos e apadrinhados. Uma cultura que será capaz de preservar certa efusividade e os afetos no espaço público, sem que isso implique em perturbação do direito alheio; uma sociabilidade na qual o lúdico e o prazer gregário de conversar e estar junto não sacrifique de forma relevante as obrigações laborais, mas, pelo contrário, as torne mais prazerosas; e a procura de não radicalizar conflitos não signifique sacrificar a defesa do correto. Deverá ser um país em que as pessoas não usem o termo “legal” para se referir a situações prazerosas, mas sim à obediência à lei, e no qual a enorme criatividade do povo brasileiro esteja a serviço do avanço do bem comum, em vez de ser desperdiçada em exercícios de driblar as regulações e os controles governamentais.

Anexo: sobre o uso do conceito de cultura nacional

Que cada país possui características culturais próprias é evidente a olhos nus. A experiência histórica mostra que essas características são fundamentais para os sucessos, as realizações e as conquistas, assim como por eventuais dificuldades, fracassos e tragédias históricas. Mas, apesar de sua óbvia importância, o tema da cultura nacional apresenta enormes dificuldades para as ciências sociais. Trata-se de uma área

para o qual não existe uma metodologia clara de análise e investigação. Enquetes de opinião pública só refletem de forma muito parcial as práticas efetivas dos entrevistados (um exemplo é o fato de a grande maioria dos brasileiros não se considerar racista, mas acreditar que o racismo se encontra amplamente disseminado no país). Elas também não conseguem captar a diversidade de significados que as pessoas associam a valores e crenças (por exemplo, noções como felicidade, autoridade ou democracia).

A questão da cultura nacional ocupou lugar destacado nas obras de precursores das ciências sociais no Brasil. Trata-se de um tema que perpassa praticamente todas as obras dos pensadores sociais até os anos 60, quando foi relegado a um segundo plano.² Desde então, os escritos de Roberto DaMatta nos quais os temas da cultura nacional e das formas de sociabilidade brasileira ocupam lugar central, constituem uma das poucas exceções. Mais recentemente, Eduardo Giannetti da Fonseca, em “Trópicos utópicos — Uma perspectiva brasileira da crise civilizatória”,³ analisou as virtualidades da cultura brasileira no contexto dos desafios do século 21.

Os principais argumentos para esse aparente desinteresse são: a) a noção de cultura nacional desconsideraria as diferenças e desigualdades entre os distintos grupos sociais; b) as diferentes visões de uma cultura nacional brasileira seriam elaborações de intelectuais, geralmente a serviço do Estado e/ou das classes dominantes, com o objetivo de submeter os grupos subalternos, diluindo o conflito social e produzindo uma visão mistificadora de interesse comum. O livro de Carlos Guilherme Mota, “Ideologia da cultura brasileira”,⁴ marcou essa visão, atualizada mais recentemente por Jessé Souza, em “A to-

2 Entre os trabalhos mais recentes sobre o tema ver Fernando Henrique Cardoso, *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

3 São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

4 São Paulo: Editorial Ática, 1994.

lice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite”.⁵

As críticas mencionadas devem ser consideradas, mas não justificam que o abandono do tema, pois as dificuldades de ordem metodológica e conceitual, não eliminam o fato de que as culturas nacionais existem e afetam de forma decisiva o destino das nações. No tratamento do tema devemos ter o cuidado de lembrar que, em primeiro lugar, a cultura nacional não é um fenômeno estático, embora algumas características possam ser de “longa duração”, pois estão enraizadas em realidades de grande estabilidade, como, no caso brasileiro, um país com fronteiras consolidadas, sem inimigos externos nem memória de guerras, profunda desigualdade social e com uma população religiosa.

Em segundo lugar, os valores culturais não são fenômenos “mentais”, que existem independentemente dos processos sociais. A cultura é formada pelas expectativas que temos em relação à conduta dos outros indivíduos ou de instituições, e que precisam ser constantemente confirmadas. À medida que a realidade social muda, ela vai transformando a cultura, por meio de um processo de reapropriação de valores preexistentes, dando-lhes novos significados e funções.

Em terceiro lugar, o Brasil, ou qualquer outro país, é produto de sua história, mas não se explica por valores culturais imersos num passado distante. Por exemplo, a escravidão, depois de mais de um século da abolição, só é relevante para entender o presente na medida que expressões de racismo, exclusão e violência foram se reconstituindo no decorrer das transformações sociais. A cultura de uma nação se explica menos ainda por traços culturais genéricos, que são compartilhados por países muito diferentes, como o catolicismo ou a “herança ibérica”. A Irlanda e o Brasil são majoritariamente católicos, sendo que o primeiro é um dos países com ingresso per capita mais alto no mundo. E a Espanha, país “ibérico” por definição, apresenta enormes diferenças se comparada ao Brasil.

5 São Paulo: LeYa, 2015.

Em quarto lugar, a “cultura nacional” não constitui um conjunto coerente de valores e crenças, nem seus traços se encontram distribuídos de forma homogênea entre toda a população. Menos ainda ela pode ser reduzida às versões intelectualizadas da cultura nacional, tal como foram elaboradas por pensadores sociais e/ou veiculadas pelo Estado através de suas políticas culturais. A cultura nacional, portanto, não deve ser confundida com teorias sobre sua relação com políticas públicas que promovam visões de “identidade nacional”,⁶ ainda que elas certamente influenciem as crenças da população e as práticas sociais.

Finalmente, falar de cultura “nacional” não implica em considerar que tratamos de um universo fechado, isolado das tendências que percorrem o mundo contemporâneo. Metropolização, novos meios de comunicação, globalização, individualização, consumismo, mal-estar com o sistema de representação política, direitos humanos, ecologia, para mencionar alguns poucos exemplos, são fenômenos globais que permeiam e transformam a cultura brasileira e influenciam, de forma desigual, os diversos setores da população, ao mesmo tempo em que assumem colorações locais.

6 Políticas públicas orientadas a fortalecer a “identidade nacional” em geral estão associadas a regimes autoritários. Sobre o período Vargas ver: Simon Schwartzman, Helena Maria Bousquet Bomeny, Vanda Maria Ribeiro Costa. *Tempos de Capanema*, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Editora Paz e Terra, 1984.



Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa da Fundação FHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, por meio da produção de conhecimento e da promoção do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo. Realiza pesquisas e seminários para estimular o diálogo entre os produtores de conhecimentos e os diferentes atores sociais e políticos sobre temas da atualidade.

Plataforma Democrática oferece uma infraestrutura virtual com uma biblioteca de livre acesso que inclui milhares de textos sobre temas relacionados à democracia na América Latina e um banco de dados sobre instituições de pesquisa na região.

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#EstadoDemocracia>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#CambiosGeopoliticos>

Meios de comunicação e Democracia:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#MediosComunicacion>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#EnsaioDemocracia>

Sociedade civil e democracia:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#CohesionSocial>

Bibliotecas virtuais:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/biblioteca>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/biblioteca-sociedade>

Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#RecursosPesquisa>