

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS E RACHEL MENEGUELLO, ORGANIZADORES.
***A desconfiança política e os seus impactos na
qualidade da democracia***
SÃO PAULO, EDITORA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2013.

Carlos Melo¹

A qualidade de uma jovem democracia

Para a maioria das pessoas, a democracia e seu conceito são muitas vezes uma palavra e uma elaboração intelectual simplistas. Antes de tudo, abriga de entendimento “a vontade da maioria”, “o governo do povo” –na sua tradução literal–; quando muito, é apreendida como um “regime de liberdades políticas”. Por outro lado, há muito tempo, diversas correntes de cientistas sociais e politólogos têm preferido estudá-la sob um aspecto quantitativo mais rico: eleições, quantidade de eleitores, partidos, suas coalizões e a formação de maiorias parlamentares que propiciem *governabilidade*, condições políticas de tranquilidade ao Poder Executivo para implementar programas e projetos, antes sufragados pelas urnas. Vários e importantes trabalhos ao redor de todo o planeta possibilitaram um conhecimento bastante amplo a respeito do tema e contribuíram para o distanciamento do senso comum.

Mas, tampouco democracia é apenas um *regime de quantidade*. Uma vez estabelecida como o processo de decisão política em determinado país, tão importante quanto a observação das vontades da maioria é também a qualidade com que essa democracia se processa; por quais métodos e mecanismos. Se seu modo de decisão

¹ Cientista Político. Professor do Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa (São Paulo).carlos.melo@insper.edu.br

tem contribuído para a melhoria da vida dos indivíduos, se as liberdades políticas são não apenas de *jure*, mas de *facto*; se as instituições que essa democracia promove são efetivas, acima da personalidade dos dirigentes políticos; se os valores democráticos são perenes.

Claro que buscar *uma democracia* de uma forma abstrata e idealizada em nada ajudará nem o seu entendimento, nem seu aperfeiçoamento. Não existe, na dura realidade do aglomerados humanos, dos conjuntos sociais, uma democracia ideal; realizada, pronta e acabada. A democracia deve ser entendida, sobretudo, a partir dos desafios e das demandas em que a própria democracia implica. Mais que um conceito, uma prática quotidiana sempre em processo, em permanente ebulição; sujeita, infelizmente, também a retrocessos. Como observou Robert Dahl, a democracia depende do que fazamos.

José Álvaro Moisés e Rachel Meneguello, organizadores do livro “A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia”, ao lado de uma série de outros autores presentes no trabalho, sabem perfeitamente do que se trata quando nos voltamos para o tema democracia. Sabem de seu potencial, de seus riscos, de seus desafios; sabem que é preciso perseverar para que sua chama se mantenha e seu espírito não desande.

Acalentado ao longo de vários anos e baseado numa pesquisa inédita realizada no Brasil em 2006², o livro foi

² Realizada com recursos da Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) e do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), a pesquisa se voltou para a questão da desconfiança dos cidadãos brasileiros nas instituições democráticas. Amparados em dados de “comparação com outros casos de democratização recente, os estudos concentram-se, sobretudo, no caso do Brasil e pretendem ser uma contribuição para o desenvolvimento da agenda internacional de pesquisa que (...) vem examinando a natureza e a dinâmica das transformações políticas por que passaram os países que substituíram os seus regimes autoritários por estruturas institucionais da democracia” (Página II).

publicado pouco depois de uma série de manifestações populares que sacudiram o país em meados de 2013 –denominadas “As Jornadas de Junho”– que revelaram a existência de certo mal-estar com a democracia brasileira. Trata-se, então, de um esforço muitíssimo apropriado tanto à conjuntura quanto aos problemas estruturais de uma jovem democracia.

E já que se mencionou que a democracia brasileira é jovem, cumpre aqui, talvez, um único pequeno reparo a um aspecto importante do livro. Mais com o objetivo de demonstrar a complexidade do problema do que de corrigir de qualquer modo a interessante rota do trabalho, é preciso explorar uma afirmação feita por José Álvaro Moisés em que o autor aponta que “em pouco mais de 120 anos de República, o Brasil viveu apenas dois períodos de cerca de 20 anos de democracia. Seriam mesmo dois períodos de 20 anos?

É pelo menos discutível que o Brasil tenha, entre 1946 e 1964, realmente, experimentado a democracia. Durante o período, o país viveu um conturbado processo político que não chegou a consolidar o ambiente democrático. Partidos políticos foram postos na ilegalidade, mandatos foram cassados (1947); um presidente eleito (Getúlio Vargas) –que fora ditador na suas décadas anteriores–, foi levado ao suicídio; tentativas de golpe tentaram impedir a posse e o mandato de Juscelino Kubistchek. Houve ainda renúncia de Jânio Quadros –após oito meses de governo– a implantação de um parlamentarismo efêmero e de ocasião e um plebiscito que restituiu os poderes ao presidente constitucional até eclodisse, por fim, o golpe que derrubou João Goulart, inaugurando o regime militar que se prolongou por 21 anos (1964-1985).

Igualmente o período que se inicia em 1985 requer mediações. O primeiro presidente civil, após o golpe militar de 1964, Tancredo Neves, foi eleito por meio de um

Colégio Eleitoral instituído pela ditadura; não tomou posse, veio a falecer em seguida, sendo substituído por um vice que dera sustentação à ditadura (José Sarney). Somente em 1989, o país voltou a eleger diretamente presidentes da República. Ainda assim, o primeiro deles, Fernando Collor de Mello, foi destituído pelo impeachment (constitucional). A rigor, a democracia, sem solavancos, com normalidade eleitoral, se dá a partir da eleição (em 1994) de Fernando Henrique Cardoso, sua reeleição em 1998; a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, demarcando a alternância de poder, a confirma. Sua reeleição em 2006 e a eleição de Dilma Rousseff, em 2010, parecem expressar a consolidação desse processo.

Portanto, são apenas cinco eleições, sem solavancos; apenas três presidentes da República. A imprensa é livre, há ampla liberdade de organização partidária;isto é tão recente quanto inédito na história do Brasil. E expressa o quanto sua democracia é jovem. Logo, a qualidade e o estágio político da democracia brasileira precisam ser estudados, compreendidos cuidadosamente para que não se incorra em erros que coloquem a perder o que se conquistou. Eis, então, a fundamental importância do trabalho de Moisés e Meneguello: toda a democracia é processo; e o estágio da democracia brasileira é de uma jovem democracia;uma adolescente, com todos os problemas da puberdade, que mais que uma análise de quantidades requer atenção quanto à qualidade de seu processo.

Superada esta primeira questão –que consiste enfatizar o quanto é fundamental discutir a qualidade da democracia num país como o Brasil–, restam outros importantes aspectos do trabalho. Um deles diz respeito ao esforço, em quase todos os capítulos, em realizar um bom e honesto inventário da ciência política produzida no Brasil e no mundo a respeito do tema democracia. Procura-se reconhecer e inventariar parte, pelo menos, da produção

acadêmica anterior, não para discutir, polemizar ou rivalizar. Mas, antes, para dialogar, agregar, acrescentar e, no que for inevitável, divergir, posto que eventualmente os dados colhidos por esta pesquisa não confirmem ou não se conformem elaborações anteriores. Os dados serão sempre soberanos e mais importantes que os modelos serão, sempre, os fatos.

A propósito, sobre os dados é importante ressaltar a forma como foram tratados: a abordagem e o instrumental são modernos. Não há inibição cruzar as mais distintas variáveis, procurar correlações, buscar complementá-las em suas múltiplas dimensões. De modo a que os dados pudessem ser expostos e suas conclusões extraídas de um modo cabal, completo, científico e sem ideologias. Mais uma vez, os dados, soberanos, falaram mais alto que qualquer veleidade interpretativa. Isto é muito importante e está acima de academismos ou das preferências e filiações dos autores à esta ou àquela corrente, no universo da ciência política.

Cumpra agora passar para questões mais vinculadas ao conteúdo das questões que o trabalho levanta. Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que não sabemos tudo, mas já sabemos bastante sobre o funcionamento da democracia no Brasil, sobre a dinâmica de suas instituições, os partidos políticos, os governos, o Congresso Nacional, os parlamentos, as eleições. Sabemos que, em seu modo peculiar, o sistema político funciona no Brasil: há lógica nas coalizões, há racionalidade inequívoca nas relações entre governos e partidos; há um natural desenvolvimento do sistema eleitoral, diante de dadas características que possui; há progressos, vantagens, pontos positivos e aspectos que o distinguem, na comparação com sistemas de outros países. Tudo bem.

Mas, apesar disso tudo, se hoje é natural e quase óbvio admitir que o sistema político brasileiro funciona; é forçoso

também admitir que funciona em padrões de qualidade-precários; pelo menos, na maioria das vezes, precários. É preciso admitir que se não há democracia pronta e acabada, o aperfeiçoamento das instituições será sempre uma preocupação constante. Como enfatiza o livro, é importante reconhecer que inúmeros paradoxos foram se desenhando ao longo do processo de construção desse regime no Brasil. Um deles está expresso na página 122:

...enquanto a participação e a adesão normativa à democracia têm sido crescentes nas últimas duas décadas, os índices de desconfiança nas instituições democráticas permanecem elevados e, em alguns casos, têm aumentado significativamente, sinalizando a existência no Brasil de uma cisão entre a percepção pública da democracia como um ideal e como uma realização prática.

Ora, o país realiza eleições com significativo sucesso; o eleitor vai às urnas, os manifestantes vão às ruas; em que pese a polarização política e os conflitos verbais entre partidos nos últimos anos, o confronto não têm ultrapassado a retórica. A polarização –radicalizada em alguns instantes– entre PT e PSDB existe, mas ninguém advoga golpes ou o desrespeito aos resultados eleitorais. Pelo menos até aqui tem sido assim. Sob este prisma, o regime prospera, em que pese turbulências de ocasião.

Todavia, também é verdade que instituições importantíssimas para o funcionamento da democracia não contem com grande respeito e credibilidade da nação. Em 2006, ano da pesquisa, a confiança no Congresso Nacional, por exemplo, era pouco superior a 27%; sendo amplamente superada pela igreja (75%), Forças Armadas (61%), Televisão (58%). Os partidos políticos, até aqui exemplos basilares clássicos da democracia, não obtinham mais do que 19% da confiança dos entrevistados.

Com efeito, há muita queixa a respeito da qualidade do processo: abusos e oportunismos às mancheias são

cotidianamente revelados e denunciados pela mídia; práticas que revelam, mesmo na democracia, o patrimonialismo, a corrupção, o clientelismo. Além disso, é notório o clamor pela melhora dos serviços públicos e pela qualidade dos gastos feitos pelo Estado. Nem sempre ilegais –às vezes até mesmo legais–, certos comportamentos políticos da classe política colocam em risco o respeito às regras definidas de acordo com a moralidade pública e o espírito republicano; condutas que acabam por contribuir para essa sinalização da “existência no Brasil de uma cisão entre a percepção pública da democracia como um ideal e como uma realização prática”.

A descrença da população nas instituições torna-se evidente: partidos, parlamentos e até mesmo governos (estes menos) não apenas são vistos com desconfiança, como são hostilizados de forma aberta. E, paradoxalmente, o presidente da República granjeia apoio muito superior que a instituição que lidera. Seria a personalização da democracia? Outro paradoxo.

Basta andar pelas ruas, conversar com as pessoas comuns, ouvir os taxistas, as rádios, que se perceberá que o respeito pela atividade política e pelo político profissional se perdeu. Os comentários contra a política são provenientes do senso comum, é claro. Mas evidentemente reproduzem o sentimento de uma grande parcela da população; as pesquisas demonstram. Pode-se argumentar que isto aconteça em qualquer lugar do mundo; que a política seja igualmente vista com desconfiança em outros países. É real. Mas, “o país conta com vários dos mais baixos índices de confiança (...) observados na América Latina nas últimas décadas”, alertará Rachel Meneguello.

Ademais, o fato de a democracia se encontrar em crise também em outros países, não nos desobriga da preocupação com isto, sobretudo, num país com tão pouca tradição democrática como o Brasil. Refletir as origens

dessa descrença e efeitos desse tipo de crença parece ser obrigação de intelectuais em qualquer lugar do mundo.

Correntes de pesquisadores tão respeitáveis quanto os autores de pronto se adiantariam em apontar a culpa dos meios de comunicação, questionando monopólios e as inegáveis mazelas nessa área. Mas, também nesse aspecto, o livro demonstra sua importância. O capítulo a cargo de Nuno Coimbra Mesquita, analisando o caso do *Jornal Nacional*, da Rede Globo de televisão – o mais antigo e assistido telejornal do país –, conclui que o telejornal “parece mais refletir essa visão crítica” do que influenciá-la. O que parece ser importante é o reconhecimento de que comentaristas de jornal, rádio e TVs, num país como o Brasil, não formam exatamente a opinião das pessoas – se o fizessem, nem Lula nem Dilma teriam sido eleitos; mas, antes, reproduzem o que as pessoas pensam e o que, como fatia de mercado, gostariam de ouvir. O máximo que se pode dizer é que querendo agradar a ouvintes, os meios de comunicação colocam água no moinho da má percepção em relação à atividade política.

De todo modo, o que o livro pretende assinalar é que o cidadão comum aderiu à democracia, sabe até mesmo defini-la minimamente, mas não tem de sua dinâmica e de seus resultados uma boa percepção. Isto, é claro, abre espaço para discursos fáceis, para a demonização não apenas de maus políticos mas da própria política. Resíduos de uma cultura autoritária? Pode ser. Mas, certamente ecoam entre os que não se sentem satisfeitos.

Recordando a República de Weimar, Moisés aventará a possibilidade de “uma democracia sem democratas”, para mais adiante ponderar:

...sem menosprezar o que já sabemos a respeito, é preciso avançar na análise dos conteúdos atribuídos pelos cidadãos comuns ao conceito de democracia nos novos sistemas políticos surgidos da terceira onda de democratização mundial (páginas 55 e 56).

Há inegavelmente sentimentos contraditórios e ambíguos em relação à democracia e os cientistas sociais precisam estar atentos a isto e ao que isto pode implicar no futuro e para o futuro. Parece conveniente lembrar que os recentes escândalos que marcam a vida política brasileira vieram à tona em momentos se não de euforia pelo menos de bem-estar econômico. É possível que com inflação sobre controle, aumento de renda e apenas 5% de desemprego nada seja realmente determinante em termos de protesto e negação do status quo político –ainda que isto não faça a população aplaudir os políticos e as instituições políticas.

Mas, parece ser o caso de recorrer ao exercício contrafactual: seria assim, do mesmo modo, com índices mais robustos de inflação, inadimplência e desemprego?

Como bem aponta um dos capítulos, “saber definir democracia é importante, mas não suficiente”. Há em todo o livro uma espécie de “nota de cautela”. É o que assinala Rachel Meneguello à página 95:

A consolidação de mecanismos e procedimentos de participação eleitoral não redimensionou a frágil relação com as instituições representativas. O país conta com vários dos mais baixos índices de confiança e avaliação positiva dos partidos, do Congresso e dos políticos observados na América Latina nas últimas décadas, e claramente reflete os constrangimentos próprios das denominadas ‘democracias incompletas’.

A legitimidade do sistema pode ser fortemente ameaçada diante da percepção do desempenho e do funcionamento da democracia no país. Não basta ser democracia, é preciso demonstrar eficiência e resultados. Mais uma vez: o “apoio democrático e satisfação com o funcionamento da democracia são fenômenos distintos”, isto é enfatizado a todo instante.

Por fim, a relação entre poderes, a independência e a autonomia, sobretudo, entre Executivo e Legislativo. É o

caso de, mais uma vez, voltar à história: Fernando Collor de Mello e a aventura de seu curto mandato na presidência da República deixaram uma importante lição: Collor não caiu apenas por seus desvios –isto, per si, não é capaz de derrubar presidentes no Brasil–, mas, sobretudo, em virtude de sua pouca habilidade, sua imensa arrogância em acreditar-se invulnerável no alto de seus quase 50 milhões de votos, em 1989. Sentindo-se superior e independente em relação a deputados e senadores, abriu várias e simultâneas frentes de conflito. Foi dragado pelas ruas e abandonado no Parlamento; o resultado a história escreveu.

Os presidentes que o sucederam parecem ter aprendido que a governabilidade passa por uma boa amarração de apoios no Congresso Nacional. Tanto Fernando Henrique, Lula e até mesmo Dilma Rousseff observaram isto: embora o Executivo no Brasil tenha muito poder, conte com grande iniciativa Legislativa, detenha recursos e agenda, ainda assim, não pode ficar vulnerável no Congresso Nacional. Isto abriria espaço para toda sorte de ataques, a começar pelas demolidoras Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) capazes de estremecer qualquer governo. Além, é claro, dos problemas econômicos e fiscais de uma agenda parlamentar populista.

Então, sim, é evidente que a governabilidade é fundamental e, em virtude disto, compreende-se que o Executivo admita liberar cargos e recursos em troca da segurança de uma base estável; uma espécie de “*graxa*” capaz de lubrificar a relação.

Todavia, aponta Moisés, “não se espera que os partidos funcionem apenas na arena decisória, como garantia da governabilidade de alianças ou coalizões governamentais formadas no presidencialismo de coalizão”, um modo elegante e ponderado de criticar o presidencialismo de coalizão quando entendido como única expressão da Políticoano Brasil. A questão não está –não pode estar–, apenas na

adesão de blocos políticos e em métodos de distribuição de recursos com vistas à governabilidade. Mas, também é importante perceber a natureza e a dinâmica dessa adesão: cooptação, fisiologismo, chantagem. Numa expressão, *a qualidade dessa democracia*.

No limite, perde-se o próprio sentido de projeto –que elegeu os governos–, o propósito de governar para a sociedade e não exclusivamente “governar para a governabilidade”. Diz textualmente Moisés:

A qualidade da democracia implica em que o regime seja capaz de satisfazer expectativas dos cidadãos enquanto a missão que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados); à garantia de seus direitos de associação e de gozo da liberdade e da igualdade políticas necessárias para que possam alcançar seus interesses e preferências (qualidade de conteúdo); e à existência de mecanismos institucionais, de escolhas de governantes e de *checks and balances*, destinados a capacitar os cidadãos a avaliar e julgar o desempenho de governos e de representantes escolhidos (qualidade de procedimentos). Instituições e procedimentos são vistos, então, como meios de realização de princípios, conteúdos e resultados do processo político esperados pela sociedade. (página 126)

Seria exigir demais “que o regime seja capaz de satisfazer expectativas dos cidadãos enquanto a missão que eles atribuem aos governos”? Se se chegou ao ponto de atribuir este desejo à inocência ou ao romantismo político é porque se perdeu o nervo ético e a natureza transformadora da política democrática. E se assim for, tanto mais importante é discutir a questão da qualidade da democracia de forma a tentar recompor seus princípios mais básicos; porque se não for assim, nada garantirá longa vida a esse sistema.

Nas atuais condições da democracia brasileira, os poderes mais que se limitarem e se ajustarem, se anulam. Some-se a isto todo o protagonismo que também o

Judiciário tem assumido nos últimos anos. Evidentemente, há uma perda de qualidade na decisão e no encaminhamento de políticas públicas importantes; sofrível se torna a crença num sistema de qualidade comprovadamente duvidosa. A adolescente democracia brasileira requer atenção e cuidados. O livro organizado por Moisés e Meneguello é um grito nessa direção.