

Resenha de “How to save a Constitutional Democracy” (2018) de Tom Ginsburg e Aziz Huq

Book Review: How to save a Constitutional Democracy

Paulo Joaquim da Silva Rodrigues^a e Pedro de Araújo Fernandes^b

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a Constitutional Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2018. 306 p.

O livro “*How to save a constitutional democracy*”, uma coautoria publicada em 2018, de Tom Ginsburg, professor de Direito Internacional e Ciência Política na Universidade de Chicago, e Aziz Huq, professor de Direito Constitucional na mesma universidade, possui em seu título duas proposições no mínimo polêmicas: i) as democracias contemporâneas estão em risco, e ii) existe a possibilidade de salvá-las. Em cerca de 300 páginas, os autores formulam um conceito particular de democracia — útil para os seus objetivos de pesquisa —, em seguida apontam para dois padrões de retrocessos democráticos, apresentam uma lista de arranjos institucionais que podem dificultar processos contra a democracia, e, por fim, concentram sua análise no caso norte-americano. Os capítulos seguem uma estrutura que apresenta uma breve história — em alguns casos anedótica — sucedida por uma teoria ou hipótese que é defendida por meio de inúmeros exemplos dispostos aleatoriamente. Em um apanhado geral, os autores defendem que, desde o fim da Guerra Fria, o maior risco às democracias são os processos de erosão, nos quais a democracia sofre um declínio lento e gradual, diferentemente dos golpes militares e/ou revoluções violentas. Embora as constituições, por si só, não protejam a democracia, determinadas arquiteturas institucionais podem ser mais seguras do que outras.

O primeiro capítulo do livro dedica-se à formulação do conceito de “democracia constitucional liberal” (*liberal constitutional democracy*). Este conceito seria composto por três elementos: eleições competitivas; direitos liberais negativos — como liberdade de expressão e associação (*free speech and association*); instituições autônomas e funcionais baseadas em leis praticadas (*rule of law*).

-
- a Doutorando em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Direito e Ciências Sociais (DECISO - IESP/UERJ).
b Doutorando em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Direito e Ciências Sociais (DECISO - IESP/UERJ).

Ginsburg e Huq identificam seu conceito como um tipo-ideal, ou seja, a democracia constitucional liberal não se encontraria na realidade. Esse conceito não permitiria uma análise precisa da sociedade. Sua utilidade estaria na possibilidade de traçar comparações valorativas entre cenários melhores e piores.

Partindo desta definição, no segundo capítulo, os autores identificam dois padrões pelos quais a democracia sofre retrocessos: os colapsos democráticos e as erosões democráticas - desenvolvidos no terceiro e quarto capítulos respectivamente. Os autores categorizam esses padrões lançando mão de três índices: o *Freedom House Index*, *Polity Index* e o *Varieties of Democracy (V-DEM)*. Por meio de tais índices, Ginsburg e Huq estabelecem parâmetros que identificam colapsos e erosões. Os colapsos democráticos seriam identificados como abruptas mudanças de um paradigma democrático para um autoritário. Os momentos de mudança se dariam por golpes militares, revoluções violentas ou pelo abuso dos chamados poderes de emergência (*emergencies powers*) — tais como Estado de Sítio, de Defesa e etc. Em resumo, situações nas quais o Poder Executivo concentra poderes para atuar em um cenário emergencial. O risco de colapso democrático seria mais alto quando a decisão sobre o uso desses poderes, assim como sobre a duração dos mesmos, ficasse sob a guarda do próprio Executivo.

Para os autores os colapsos democráticos não seriam comuns nas últimas décadas. Três fatores dificultariam a ocorrência de colapsos: o crescimento econômico (*wealth*); o tempo de duração do período democrático (*democratic age/length*); e a igualdade social (*social homogeneity*). É feita uma menção ao estudo de Milan Svolik, segundo o qual o risco de colapso democrático em democracias com mais de 52 anos é bem pequeno, cerca de 10% (GINSBURG; HUQ, 2018, p. 56). Porém, os colapsos não seriam os únicos meios de retrocessos democráticos. O declínio democrático ocorreria, nos dias atuais, principalmente por meio de erosões.

As erosões democráticas consistem em processos lentos de retrocesso. Tais processos assumem principalmente duas formas: o populismo carismático e a degradação partidária. O resultado final de processos de erosão democrática seria o chamado autoritarismo competitivo. Esta modalidade de autoritarismo é entendida pelos autores como um regime no qual as instituições democráticas continuam operando, todavia a competição política é, na prática, eliminada por meio de mecanismos legais e/ou extralegais.

O populismo carismático é definido como a construção de uma crença moralizante, contrária ao pluralismo político, por vezes, antiliberal e frequentemente associado às pautas antissistema. O cerne do populismo carismático seria a premissa de que só a liderança populista representa e vocaliza a vontade de um

povo, o qual seria uma noção pouco institucionalizada presente dentro do discurso populista.

A degradação partidária, por sua vez, está associada a uma vitória eleitoral contundente de uma determinada força política. O ator relevante aqui é um partido e não uma personalidade. Se um partido se torna praticamente invulnerável devido às suas vitórias eleitorais, ele perde o incentivo para jogar pelas regras estabelecidas e tende a mudar as regras a seu favor.

Estas são as duas formas da erosão que, muito mais comum que o colapso, ocorre através de cinco mecanismos principais. São eles: a utilização de emendas constitucionais para alterar normas básicas de governança; centralização e politização do poder executivo exercido pela burocracia; a contração ou distorção da esfera pública na qual direito à liberdade de expressão e associação é exercido; e a eliminação ou efetiva supressão da competição político-partidária.

Os autores demonstram que as erosões democráticas seguiram um padrão no qual os contrapesos judiciais e legislativos são desmontados pelo líder ou partido dominante por meio da captura destes poderes. Ao mesmo tempo, o Poder Executivo passa a operar de modo unitário. A burocracia administrativa é preenchida com membros leais ao Governo, fazendo com que perca o seu insulamento e passe a ser politicamente controlada. A esfera pública é restringida pela coerção estatal e pela aplicação discriminatória das normas legais, direcionada àqueles que não são leais ao governo, o que é facilitado pela captura do Judiciário.

Embora o livro se pretenda uma análise global, o foco da argumentação está no cenário norte-americano, objeto do quinto e do sétimo capítulos. Os Estados Unidos não correriam o risco de um colapso democrático, devido à duração de sua democracia e ao estado da sua economia. Nada obstante, a possibilidade de erosão seria muito maior. A Constituição norte-americana oferece poucas salvaguardas contra os mecanismos da erosão. O seu artigo V, que estabelece as normas de emendas, não impede que uma maioria forte e disciplinada cristalize o seu poder com emendas que mudem as regras eleitorais e os direitos de associação e expressão. Além disso, a Corte Suprema dos Estados Unidos não desenvolveu uma doutrina sobre “emendas constitucionais inconstitucionais”. Ainda, visto que grande parte do texto constitucional é de “textura-aberta”, mudanças operadas na interpretação do texto, e não no texto em si, podem já ser suficientes. As cortes federais dos EUA também teriam poucas condições de barrar um processo de erosão, visto que seus membros são nomeados pelo governo e que as próprias cortes criaram barreiras doutrinárias e não estatutárias à sua própria atuação.

Em relação à centralização e politização da burocracia administrativa, os autores consideram que o artigo II da Constituição e a jurisprudência a seu respeito concedem ao presidente poderes suficientes para que elas ocorram. O artigo I, por sua vez, não é suficiente para impedir a restrição da esfera pública.

Quanto à competição eleitoral, a ausência de uma agência eleitoral independente a nível nacional pode comprometer a lisura do processo. Segundo os autores, a comissão existente nos Estados Unidos, bipartidária, foi desenhada intencionalmente para criar impasses e não ter poder de ação.

Sem embargo, as arquiteturas constitucionais, e as instituições derivadas, poderiam impedir os retrocessos — colapsos ou erosões — democráticos? A resposta dada no sexto capítulo pelos autores é, ao mesmo tempo, sim e não. As constituições podem dificultar ou fomentar retrocessos democráticos, todavia, elas não são suficientes para impedi-los ou causá-los.

As inovações propostas pelos autores, que eles generalizam para todos os países, não são pequenas. Eles defendem a forma parlamentar de governo como superior ao presidencialismo na sua capacidade de preservar a democracia. Defendem regras mais duras para emendas constitucionais, e que estas envolvam múltiplas legislaturas e instituições. Em relação ao judiciário, os autores defendem que a sua independência pode ser preservada através da combinação de vedações constitucionais à remoção dos juízes e de processos de nomeação insulados das instituições políticas. Uma possibilidade, existente em muitos países, é a criação de conselhos independentes que controlam a nomeação e remoção dos magistrados, bem como o próprio orçamento das Cortes. Para preservar a liberdade de expressão, os autores prescrevem, além da existência de garantias constitucionais, a existência de regras que estimulem a competição entre as empresas de comunicação, para que nenhuma assuma a condição de monopolista.

No que concerne à competição eleitoral, Ginsburg e Huq argumentam que existência de uma comissão eleitoral independente deve estar prevista no texto constitucional. Esta comissão deve assumir o controle total da governança eleitoral, incluindo a solução de conflitos envolvendo a contestação do resultado.

Em suma, o livro “How to save a Constitutional Democracy” oferece uma estimulante leitura sobre as ameaças existentes à democracia constitucional liberal e sobre os desenhos constitucionais capazes de se contrapor a estas ameaças. As diversas tipologias criadas pelos autores são interessantes e podem ajudar o leitor a entender a crise atual das democracias no mundo, mas elas também são muito simplificadoras e generalizantes. O ponto de vista norte-americano dos autores por vezes transparece de maneira excessiva, o que é notável nos casos negativos

elencados, como na classificação da Rússia como um país de autoritarismo puro. Ainda, a consistência lógica das definições dos autores parece frágil em alguns momentos. Alguns dos conceitos são utilizados na definição deles próprios. O conceito de democracia, por exemplo, é utilizado como sinônimo de “democracia liberal constitucional”, ao mesmo tempo em que é um componente do mesmo. Isso é reconhecido pelos próprios autores, mas não é suficientemente problematizado, e revela a noção profundamente entranhada no pensamento norte-americano de que democracia e liberalismo seriam uma mesma coisa.

Ainda, alguns dos remédios receitados pelos autores são criticáveis. Os autores parecem apostar na normatização e despolitização de vários aspectos da vida social, como na criação de conselhos e comissões independentes para controlarem o Judiciário e o processo eleitoral. A própria experiência recente brasileira parece indicar os riscos de que o discurso da normatização e despolitização podem, ao contrário, servir à própria erosão – ou colapso – do sistema democrático.

A despeito de aspectos problemáticos elencados, o livro contribui para a compreensão da crise democrática e, também, para conhecer parte da realidade política de muitos países, visto que os autores apresentam e explicam vários casos recentes de erosão e de colapso democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a Constitutional Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2018.