



## Populismo, Austeridade e Déficit Democrático<sup>1</sup>

Andrew Watt

Institut für Makroökonomie und  
Konjunkturforschung, Düsseldorf,  
Nordrhein-Westfalen, Alemanha

ORCID

László Andor

Institut für Makroökonomie und  
Konjunkturforschung, Düsseldorf,  
Nordrhein-Westfalen, Alemanha

ORCID

### UE e as (falaciosas) falhas democráticas<sup>2</sup>

Críticas presentes na União Europeia (UE) denunciam um problema político – o chamado déficit democrático – em um meio econômico e social específico – a austeridade, às vezes identificada sob o título mais amplo do neoliberalismo. Frequentemente reivindica-se a sua análise ou simplesmente assume-se que existe uma conexão entre os dois: o primeiro é a principal causa do segundo. Burocratas em Bruxelas, Frankfurt ou Luxemburgo operam sem uma supervisão e controle democrático adequados, o que os torna ignorantes sobre as necessidades reais das pessoas e os imunizam contra suas preocupações e interesses. Assim, argumenta-se que as políticas representam o interesse de estreitas elites ao invés da ampla massa da população. Existem, indubitavelmente, falhas reais e importantes na “arquitetura política” da UE. A legitimidade democrática precisa ser fortalecida, mas o lobby dos negócios é influente. Na política econômica, há claramente um viés à “estabilidade” versus “crescimento”, graças

<sup>1</sup> O presente texto especial apresenta tradução – feita por Veyzon Campos Muniz, doutorando junto à Universidade de Coimbra – de artigo veiculado no portal britânico Social Europe [<http://www.socialeurope.eu/populism-austerity-and-democratic-deficit>], acerca do avanço político de tendências populistas no contexto de austeridade econômica e do respectivo impacto desse movimento no ambiente democrático europeu, a partir de cinco reflexões primordiais apresentadas em segmentos temáticos próprios. No desenvolvimento textual, utilizou-se do método interlingual de tradução.

<sup>2</sup> Nota prefacial dos autores: o argumento explorado foi desenvolvido anteriormente em *Saving the Euro: redesigning Euro Area governance*, publicado no *Social Europe Journals*.

a regras consagradas em normas difíceis de mudar. Argumenta-se, no entanto, que o caso de uma ligação causal da falta de democracia com as políticas neoliberais recai sobre vários motivos. A estrutura jurídica da UE, por conseguinte, não a condena a um caminho neoliberal.

### Democracia e tecnocracia: exemplos de confusão

As queixas sobre o suposto déficit democrático da UE desempenharam um papel importante no debate do Brexit. Para tornar a UE tão democrática como o Reino Unido, talvez o duas vezes eleito, Donald Tusk, pudesse ser substituído por uma família real, o Parlamento Europeu poderia retirar a representação proporcional e ser complementado por uma Câmara superior não eleita, em grande parte hereditária. O Tratado escrito também poderia ser desfeito e a UE talvez dependesse mais da jurisprudência. Brincadeiras a parte, no discurso público, o problema do déficit democrático é grosseiramente exagerado por simples equívocos. Em grande parte, isto é devido a uma incapacidade de ver a UE como um sistema político integrado e de vários níveis, o que leva a declarações obtusas, muitas vezes repetidas e muito raramente desafiadoras, como a de que o órgão executivo, a Comissão Europeia, é antidemocrático por não ser eleito. Os estudos acadêmicos, contudo, apontam para problemas resolúveis em vez de problemas fundamentais.

A experiência grega nas mãos da troika<sup>3</sup> também é frequentemente citada como prova da falta de democracia na UE. O ministro das Finanças, Varoufakis, era, indiscutivelmente, mais frenteiramente tido como intelectual do que como político. No debate público, ele se isolou e tornou-se a minoria de um só homem na Zona do Euro. A Grécia, infelizmente, não conseguiu construir uma aliança com a qual pudesse argumentar por um conjunto mais razoável de condições de crédito ou repartição de encargos, e muito menos pelo progresso em direção a uma união fiscal. O fato de a maioria estar errada em algumas questões fundamentais não significa que o processo seja antidemocrático. Enquanto a Grécia tinha legitimidade democrática por sua oposição a certas políticas, os demais governos da Zona do Euro também tinham, e cada um possuía interesses internos para representar. As políticas impostas à Grécia eram estúpidas e até mesmo prejudiciais àqueles que as impunham, mas não eram antidemocráticas.

O funcionamento da Zona do Euro certamente poderia ser melhorado. Provavelmente, é verdade que ter uma maior transparência e abertura tornaria mais difícil sustentar uma posição dominante que está longe de um consenso acadêmico (como os enormes custos da austeridade pró-cíclica em condições prevalentes). Mas isso não altera a conclusão básica de que uma decisão majoritária foi tomada sobre a minoria. Parecerá contraintuitivo para alguns, mas um olhar legal sobre os fatos sugere que, em tais casos, o problema não é uma tecnocracia<sup>4</sup> muito poderosa, mas muito fraca. Uma cadeira mais independente pode não representar uma solução completa para o problema, mas pode ajudar.

Uma grande parte dessa problemática é que os resultados e tendências vistos como negativos muitas vezes são erroneamente atribuídos à falta de (ou fraqueza da democracia) na UE. Autoritários húngaros,

---

<sup>3</sup> Grupo de instituições credoras constituído pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia.

<sup>4</sup> Modelo de governança funcional, em que o poder político é exercido por agentes técnicos, com expertises específicas, dotados de capital cultural superior ao político.

conservadores polacos, banqueiros britânicos, sindicalistas espanhóis, ricos italianos e ambientalistas alemães podem lutar por diferentes resultados políticos. Mas eles estão, muitas vezes, unidos em atribuir falhas estruturais à política europeia. Diante das políticas nacionais que eles não gostam, normalmente, não culpam a estrutura jurídico-política interna (que gera as normas que seguem); ao invés disso, aceitam que não possuem apoio popular suficiente e redobram seus esforços para garantir cargos eletivos a partir das regras específicas do jogo democrático.

### **Tirania burocrática ou hegemonia da centro-direita?**<sup>5</sup>

Na medida em que a austeridade tem sido um grande problema na Europa – não porque o aparelho de governança é antidemocrático; em momentos decisivos, as forças da centro-direita ganharam o argumento, tanto a nível nacional quanto a nível comunitário, e tiveram maiorias políticas para pôr em prática as suas posições. Para dar um exemplo recente: em 2011, a política anual mudou dramaticamente para o aperfeiçoamento e a reforma fiscais pró-cíclicos na Zona do Euro, o Partido Popular Europeu (EPP) foi primordial nas três instituições da UE, com o Merkozy (Merkel/Sarkozy) em destaque. Desconsiderar esse fato fundamental é um grande erro analítico. À medida que as forças de centro-esquerda começaram a ganhar as eleições no final de 2011, a composição do Conselho Europeu iniciou a mudar e o foco político da UE alteram-se, pelo menos parcialmente, para o crescimento, o investimento, o emprego e os direitos sociais (por exemplo, o *Juncker Investment Plan* e algum relaxamento das regras fiscais).

O impacto significativo da política partidária na governança da UE não é novidade. Em meados da década de 1990, a centro-direita tinha maioria no Conselho Europeu (Kohl, Chirac, Berlusconi, Major) e nesse período se produziu o *Pacto de Estabilidade e Crescimento*, um conjunto de regras e procedimentos que limitavam o alcance da autonomia e das políticas fiscais potencialmente anticíclicas em nível nacional. Alguns anos depois, a política europeia dominada pelo centro-esquerda (Blair, Schröder, Jospin, D'Alema) supervisionou um tipo de agenda europeia muito diferente, a *Estratégia de Lisboa*. Certamente, o impacto duradouro dessa estratégia tem sido menos pronunciado do que o do grupo dominante anterior. Isso pode muito bem restringir as escolhas políticas subsequentes, mas não deslegitima a questão fundamental de prevalência democrática no cenário. Os princípios estabelecidos nas Constituições nacionais, igualmente, são difíceis de mudar. A solução é reduzir o número de pontos de veto reformando as estruturas de governança para que a tomada de decisões majoritárias possa ser aplicada mais facilmente e de forma mais ampla, por exemplo, além da unanimidade referente às questões tributárias.

Este ponto fundamental pode ser analisado de forma sistemática. Das dez comissões europeias que começaram com a liderança de Roy Jenkins em 1977, apenas uma (*Prodi* de 1999), claramente, tinha uma maioria de centro-esquerda em seu colegiado. No total, sete comissões tinham uma maioria de centro-direita (EPP/ALDE). No entanto, o Colégio dos Comissários era composto pelos enviados dos governos

---

<sup>5</sup> Os dados sobre a composição política das instituições relevantes da UE desde 1977 baseiam-se em informações não publicadas fornecidas por Frank Ey.

nacionais e, portanto, sua composição refletia os resultados eleitorais dos Estados-membros. Da mesma forma, em todos os parlamentos europeus, desde 1979, os partidos conservadores-liberais formavam um bloco maior do que o dos grupos de centro-esquerda. Os deputados eram escolhidos diretamente pelos eleitores da UE (embora não proporcionalmente em benefício dos países menores). Dado o que precedeu, no Conselho Europeu (potência real da EU), a centro-direita teve um controle de ferro; de fato, as partes afiliadas ao EPP sozinhas mantiveram a maioria dos votos do Conselho quase ininterruptamente desse interlúdio até o final da década de 1990.

Os progressistas precisam enfrentar uma “verdade inconveniente”. Em poucas palavras: as políticas de centro-direita ou “neoliberais” não foram impostas contra a vontade popular por uma tecnocracia não-eleita, como é frequentemente entendido. É, em verdade, exatamente o contrário: as maiorias políticas democráticas europeias optaram pelo caminho à centro-direita na maior parte do tempo.

### Fumo e espelho burocráticos

Manter o foco dos debates críticos sobre tecnocracia ou burocracia muitas vezes serve um propósito particular que não é acadêmico, mas político, como fumar em um ambiente fechado. Uma dessas intenções pode ser precisamente desviar a atenção das origens partidárias ou políticas de ideias ou ações específicas, como uma espessa fumaça. Essa linguagem tática não é estranha à Wolfgang Schäuble, por exemplo. Os burocratas europeus não elegíveis também são bodes expiatórios fáceis quando a atenção deve ser desviada do retrocesso democrático e do enfraquecimento do Estado de Direito em determinados Estados-membros.

Em outros casos, um ataque populista contra a burocracia é uma forma de frear uma agenda de desregulamentação. O Brexit é um bom exemplo. O Reino Unido foi criticado há muito por UKIP (Partido de Independência do Reino Unido) e por muitos conservadores britânicos por acarretar uma burocracia (grande e de excessivo custo) e, portanto, não-democrática. No entanto, desde o referendo, a máscara começou a escorregar, e o programa-chave *Brexit*, que consiste em se livrar da legislação social e ambiental da UE tornou-se mais visível.

Se quisermos ter uma discussão mais construtiva, a dicotomia tecnocrática versus a democrática simplista precisa ser superada. Uma imagem em preto e branco não serve para definir quais medidas concretas melhorarão o desempenho e a legitimidade dentro da UE.

A UE não é uma organização multilateral (como a OMC ou a OIT), mas também não é um Estado-nação. É mais poderoso na coordenação política do que na primeira categoria, pelo que exige muito mais supervisão política na elaboração de políticas supranacionais. Mas as expectativas democráticas não podem ser definidas no mesmo nível que dentro dos Estados-membros que redistribuem entre 40% e 50% do PIB; o orçamento da UE é de apenas 1% do PIB e tem propriedades redistributivas limitadas. Como desenvolver esta “casa a meio caminho” e resolver os problemas associados está no centro do debate sobre o futuro da Europa, que a Comissão procurou enquadrar com o seu recente *White Paper*<sup>6</sup>. Mais recentemente, a eleição

<sup>6</sup> Disponível em: [[http://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf)].

do presidente Macron na França reviveu as esperanças de resolver isso na direção de uma mudança gradual na integração, pelo menos dentro da Zona do Euro.

Por outro lado, os críticos dos déficits democráticos da UE não podem ser refutados, irreflexivamente, ao descartar vozes tão populistas. A utilidade da palavra populismo corre muito rapidamente. A política da oposição pode se tornar cada vez mais populista na Europa porque a política dominante se tornou excessivamente tecnocrática. As decisões foram explicadas por regras ao invés de metas sociais. No entanto, quando alguns progressistas seguem o foco errado e colocam a culpa principal (na austeridade ou na reforma neoliberal) em tecnocratas ou burocratas em vez de reconhecer as forças políticas que os controlam, e seus argumentos, se tornam igualmente populistas e falham em análises inadequadas. Pode-se, então, destacar algumas das principais questões e preocupações de hoje, mas provavelmente não se conseguirá construir estratégias e soluções viáveis. Não se enxerga mais no espelho a democracia.

### **Do Contra-Populismo à Construção da Aliança**

Uma maneira de garantir que haja menos espaço para a oposição populista é tornar a política dominante menos tecnocrática nos níveis nacional e comunitário, mesmo que a formulação de políticas seja inevitavelmente mais complexa no âmbito da UE. Ao nosso ver, o caminho a seguir é o de reforçar os elementos genuinamente europeus da democracia, o que implica, entre outras coisas, no fortalecimento do Parlamento Europeu. Devem também ser tomadas medidas para incorporar parceiros sociais na tomada de decisões e reforçar os vínculos entre as medidas políticas nos Estados-membros, sobretudo na Zona do Euro.

A tarefa dos progressistas não é ganhar argumentos puramente acadêmicos. Certamente, também não é sucumbir a um incorreto (mas de certa forma reconfortante) olhar no sentido de que as forças estruturais antidemocráticas bloqueiam a mudança progressiva. É, em verdade, ganhar os importantes debates políticos e, assim, adquirir capital político legítimo para implementar agendas progressistas. Tais correntes devem conceber políticas para uma sociedade melhor e, acima de tudo, construir alianças fortes e duradouras para sua implementação.

**Nota conclusiva:** A análise do contexto europeu, pela qual os autores refletem sobre o avanço populista de centro-direita, em um contexto de austeridade econômica e de implementação de políticas neoliberais, o qual não importa (ou revela) necessariamente falhas de democracia, pode auxiliar na reflexão da conjuntura política que se verifica no cenário brasileiro pré-eleitoral de 2018.

### **Referências**

WATT, Andrew; ANDOR, László. **Populism, Austerity e Democratic Deficit**. Disponível em: [<http://www.socialeurope.eu/populism-austerity-and-democratic-deficit>].