

Democracia e COVID-19: o momento decisivo

A pandemia da COVID-19 está a causar um impacto intenso em várias vertentes da nossa sociedade. Os cerca de 2 milhões de falecidos devido à COVID-19 registados até à data não são um simples número mas sim uma verdadeira tragédia humana. Angela Merkel expressou-o de uma forma extremamente clara: a Alemanha enfrenta a maior crise desde a Segunda Guerra Mundial. Se substituirmos a Alemanha pelo «mundo» não se perde um pinga de verdade. Neste contexto, a exigência por parte dos cidadãos e das empresas aos seus governos para que tomem medidas eficazes e à altura do desafio está a ser também muito elevada. Estão os nossos sistemas políticos em condições de estarem à altura?

Para responder a esta pergunta convém dar um passo atrás para ganhar perspetiva. Encontramo-nos num momento único na história política da humanidade, pois na atualidade a democracia é o sistema político maioritário: 59% dos países do mundo gozam de uma forma ou outra de democracia, apenas 13% são poderes absolutos e os 28% restantes partilham elementos democráticos e autocráticos¹.

São boas notícias, mas a situação possui um contraponto menos complacente se tivermos em conta que existe um crescente afastamento por parte dos cidadãos em relação ao funcionamento da sua democracia. Neste ponto da discussão, surge a dúvida se é apenas uma questão de debate público mais superficial ou se poderá ser uma realidade profunda. Felizmente, uma questão fulcral como a democracia está a ser monitorizada por numerosas instituições e pela academia. Os resultados globais de décadas de estudo são pouco discutíveis.

Num recente *survey* de Foa *et al.* (2020)², que se baseia em mais de 25 fontes de dados, 3.500 estudos nacionais e num período de cerca de 50 anos em países avançados e de 25 anos em países emergentes, constata-se que mais ou menos a partir de 2011 se tem observado um aumento no grau de descontentamento em relação à democracia, visto alcançar agora 57,7% dos indivíduos inquiridos (o que representa um aumento de cerca de 20 pontos em 15 anos). Apesar da tendência estar bastante generalizada do ponto de vista geográfico, é especialmente acentuada nos EUA, na Europa Ocidental e na América Latina. É o que é conhecido na literatura económica como a «recessão democrática», embora melhor seria denominá-lo como «declínio democrático», dado que a tendência de fundo sugira um caráter mais estrutural que cíclico.

Portanto, num mundo ainda maioritariamente democrático mas com contestações crescentes a este sistema político, a questão de fundo que surge é se as democracias poderão enfrentar a crise da COVID-19 com garantias de sucesso e assim reforçarem a sua legitimidade e perspetivas de continuidade ou se, pelo contrário, esta crise acabará por acentuar ainda mais o declínio deste sistema. A relevância deste assunto aumenta quando se alarga a perceção pública de que a resposta dos modelos autocráticos (leia-se a China) foi mais eficaz na luta da pandemia que a resposta de outros países com sistemas democráticos.

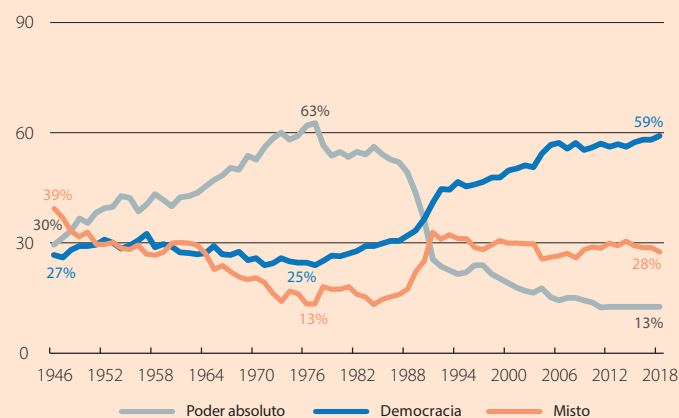
Para abordar este ponto, é necessário regressar novamente à questão do desencontro da cidadania com a democracia. Embora este desencontro seja uma realidade empírica evidente, existe menos consenso sobre quais são as causas exatas. Contudo, apesar desta análise superar o foco que orienta este Dossier, é possível identificar uma leitura de fundo que muitos estudos partilham: o problema essencial do distanciamento do cidadão relativamente à democracia é o sentimento que esta está a falhar na sua função essencial de enfrentar e resolver os problemas do momento. Por exemplo, denota-se uma resposta inadequada, tanto face a crises pontuais como a crise dos refugiados em 2015 assim como perante desenvolvimentos de mais longo prazo, como o declínio demográfico, a transição digital ou a luta contra as alterações climáticas.

1. Do conjunto de países com população superior a 500.000 habitantes. Dados do Center for Systemic Peace (projeto Polity IV).

2. Foa, R. S., Klassen, A., Slade, M., Rand, A. e R. Collins (2020). «The Global Satisfaction with Democracy Report 2020». Cambridge: Centre for the Future of Democracy.

Regimes políticos no mundo

(% de países classificados em cada regime, 1946-2018)



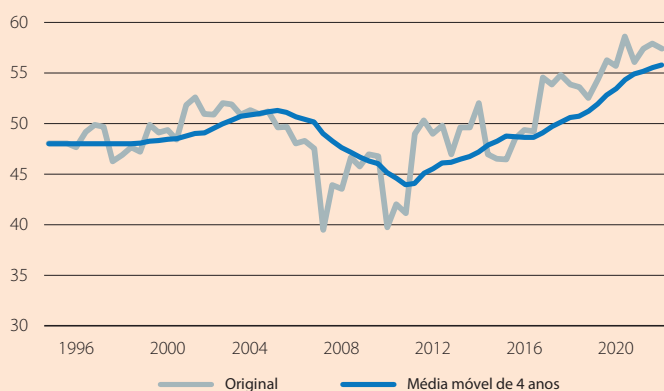
Nota: Os países da amostra possuem pelo menos 500.000 habitantes. Os países classificados como mistos possuem uma mistura de características de regimes democráticos e autocráticos.
Fonte: BPI Research, a partir dos dados do Centre for Systemic Peace.

No entanto, esta leitura, embora possa ser partilhada em termos gerais, tem o problema acrescentado de estar potencialmente a confundir duas situações distintas. A primeira é que o processo de tomada de decisões num sistema político tenda a dificultar a escolha das decisões mais adequadas. A segunda é que a capacidade dos estados e em particular a das suas Administrações Públicas não seja a ideal para executar e implementar adequadamente as decisões políticas.

As causas políticas de uma tomada inadequada de decisões para enfrentar uma crise variam sobremaneira, mas existem duas circunstâncias que se evidenciaram como repetidas nas democracias. A primeira é que permite, em maior medida do que noutros sistemas políticos, bloqueios ao processo de tomada de decisões, circunstâncias mais prováveis quanto maiores forem as divisões políticas no país³. A segunda circunstância, também relativamente frequente nas democracias, é o papel dos grupos de interesse, o qual poderá afastar as decisões políticas daquilo que seria o interesse geral⁴.

Insatisfação com a democracia

(% dos inquiridos)



Nota: É medida a insatisfação em democracias que representam 2.430 milhões de pessoas na América Latina, África, Médio Oriente, Europa, América do Norte, Ásia Oriental e Austrália. A amostra de democracias mantém-se constante.

Fonte: BPI Research, a partir dos dados do Centre for Future Democracy.

Estas causas políticas são diferentes, dizíamos, da capacidade do Estado em implementar as políticas. Existe uma vasta evidência e base teórica para defender que existe uma relação clara entre o nível de desenvolvimento e essa capacidade. No entanto, também é certo que, com um nível idêntico de desenvolvimento, os estados diferem na sua capacidade para desenvolverem adequadamente as políticas decididas. Além disso – e este é um ponto crucial – existem evidências que os fatores socioculturais são importantes na implementação das políticas. Por exemplo, por muito eficaz que a Administração seja, numa sociedade muito tendente para o individualismo, as políticas que exijam comportamentos coletivos coesos ou uma maior coordenação voluntária terão menos sucesso do que se o coletivismo fosse o elemento dominante⁵.

Por conseguinte, neste assunto que nos ocupa, o assunto da resposta face à COVID-19 e se este poderá ser um episódio que acelera ou não o declínio da democracia, é relevante analisar a

relação entre as decisões para lutar contra a pandemia e contra as determinantes políticas, a capacidade dos estados e os traços socioculturais. Com vista a esclarecer estas relações complexas entre uma resposta eficaz à COVID-19 e o sistema político e a cultura, vamos efetuar uma análise empírica, objeto dos dois próximos artigos. Não os percam, pois trazem algumas surpresas.

3. Ver, por exemplo, March, J. e Olsen, J. P. (1984). «The new institutionalism: organizational factors in political life». *The American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.

4. Sobre esta questão, ver Olson, M. (1982). «The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities». Yale University Press.

5. Ver Gorodnichenko, Y. e Roland, G. (2015). «Culture, institutions and democratization». National Bureau of Economic Research, n.º w21117.

Foram as democracias mais permissivas em matéria de confinamento e realização de testes?

Uma pandemia é uma prova decisiva para qualquer sistema político. No entanto, nas condições atuais também o é especialmente para as democracias. Num momento de menor apoio dos cidadãos à democracia, considera-se que a resposta face à COVID-19 de certos países autocráticos, nomeadamente da China, foi mais efetiva na luta contra o coronavírus. Contudo, o facto é que a questão, assim formulada, deturpa a realidade. Com os dados disponíveis em nosso poder, parece inegável que a China foi muito eficaz na sua luta contra a pandemia. Realizar testes a milhões de pessoas em poucos dias não está ao alcance de qualquer um. No entanto, também não nos podemos esquecer que outros países claramente democráticos foram capazes de mostrar grandes resultados no controlo da COVID-19, como é o caso exemplar da Nova Zelândia. E que outros países autocráticos mostraram pouca eficácia para tratarem de diminuir o custo humano da crise. Definitivamente, para estabelecer um juízo objetivo sobre o facto de se ser ou não democrático é um fator fundamental na guerra contra o vírus, é preciso utilizar o rigor, neste caso, recorrendo a uma análise empírica.

Como é que se concretiza esta análise num assunto tão complexo e imprevisível? Inicialmente, quando se compara o que os vários países fizeram para lutar contra a COVID-19, convém esclarecer que, essencialmente e antes de dispor das vacinas, foram tratados três elementos: as medidas de confinamento (estas medidas englobam as restrições à mobilidade e as medidas de distanciamento social), a capacidade de realizar testes e de rastreamento das cadeias de transmissão e a redução da mobilidade que finalmente ocorre. Os dois primeiros são instrumentos de política de saúde enquanto o terceiro é resultado das políticas implementadas.

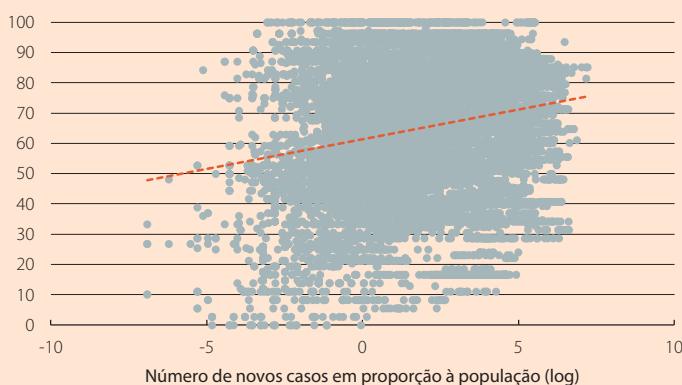
Como sabemos, os confinamentos e os testes têm por objetivo impedir que o vírus se espalhe além de determinados surtos. Preferencialmente deverão ser utilizados de forma conjunta: é identificada atempadamente a origem do surto, são detetados os contactos e estabelecidas quarentenas ou confinamentos de grupos pequenos. Infelizmente, na maior parte de 2020, com uma baixa capacidade para realizar testes e rastreamentos de contactos em muitos países, o confinamento foi, mais que seletivo, em massa.

Feita esta caracterização, estamos em condições de começar a formular perguntas-chave, ou seja, as relações entre a democracia e a intensidade na utilização dos instrumentos (confinamento e realização de testes) e entre a democracia e a capacidade de controlo das interações sociais (mobilidade). A primeira destas questões será analisada neste artigo do Dossier, enquanto a segunda será objeto do seguinte artigo¹.

Assim, o que queremos entender primeiro é a relação entre o sistema político e a restritividade, ou permissividade, das medidas de confinamento e da intensidade no número de testes. Por outras palavras, o que queremos saber é, em primeiro lugar, se dois países afetados com a mesma intensidade pela pandemia (uma situação que medimos pelo número de casos em proporção da

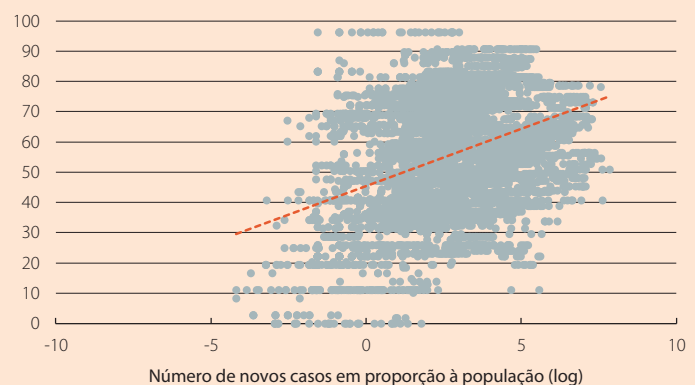
Relação entre o número de casos de COVID-19 no país e o grau de restritividade em países autocráticos

Índice do grau de restritividade



Relação entre o número de casos de COVID-19 no país e o grau de restritividade em países democráticos

Índice do grau de restritividade



Notas: Dados diários em 102 países entre fevereiro e novembro de 2020. Países democráticos: com um valor superior a 90 no índice da Freedom House.

Fonte: BPI Research, a partir dos dados da Freedom House e da Universidade de Oxford.

1. Ver o artigo «Conseguiram as democracias um melhor controlo das interações sociais?» neste mesmo Dossier.

população)² responderam com confinamentos com um diferente grau de permissividade em função de serem mais ou menos democráticos. E, em segundo lugar, perguntamos se dois países com um grau de afetação pandémica idêntico realizaram testes de forma distinta dependendo do seu nível de democracia³.

À primeira vista e de forma ilustrativa, a visualização dos dados (ver as linhas de tendência nos gráficos deste artigo) sugere já uma relação mais forte entre o número de casos e o nível de restritividade do confinamento nos países mais democráticos. Através de uma análise de regressão de painel com controlos⁴, confirma-se estatisticamente que a resposta à primeira dúvida é favorável à democracia: os países com maior grau de democracia responderam, perante um impacto idêntico da pandemia, com uma intensidade de confinamento superior. Este é um resultado importante, pois contradiz a visão superficial de que as democracias foram «frágeis» e que, conseqüentemente, é preciso considerar até que ponto é importante sermos mais ou menos democráticos.

Baseando-nos no modelo apresentado, concluímos que o fator institucional é bastante relevante. Um exemplo prático ajudará a entender a sensibilidade. Sendo 100 o nível máximo de democracia possível, de acordo com o indicador da Freedom House, a Espanha possui um nível de 92 e a Colômbia 55. Imaginemos agora que a intensidade da pandemia (medida pelo número de novos casos por 100.000 habitantes) se multiplicava por 10 (como aconteceu em Espanha entre 6 e 13 de março de 2020, por exemplo). Neste pressuposto, o resultado do modelo é que a alteração no nível de restritividade seria em Espanha 1,5 pontos superior à alteração na Colômbia. Como interpretamos estes 1,5 pontos? Seria, pois, o aumento no nível de restritividade que ocorreria ao deixarem as autoridades a recomendação de ficar em casa, para tornarem obrigatório o confinamento domiciliário, exceção feita ao trabalho, escola, exercício e compras essenciais⁵. Uma diferença considerável, sem dúvida.

Obtemos o mesmo resultado ao ser utilizado o segundo instrumento de política de saúde: a capacidade de realizar testes. Os resultados do modelo indicam uma resposta mais intensa das democracias que a resposta das autocracias. Tal como acontecia com o grau de restritividade dos confinamentos, ser mais ou menos democrático representa uma diferença sensível.

Definitivamente, ao contrário daquilo que às vezes foi criticado, as democracias não foram permissivas na sua luta contra a COVID-19 em comparação com as autocracias. Outra questão diferente e de facto mais transcendental é saber se para além de mais restritivas, as medidas foram efetivas. Da mesma forma, devemos regressar à segunda questão que referimos no início e equacionar se o comportamento social desejado foi conseguido, ou seja, o controlo da mobilidade. Exploraremos a questão no seguinte artigo e estaremos mais perto de responder completamente a esta pergunta complexa se as democracias estiveram à altura nesta grande crise de saúde pública.

2. É interessante questionar até que ponto os países autocráticos podem estar a reportar menos casos dos que realmente estão a ocorrer, seja por conveniência política (para diminuir suspeitas de ineficiência na luta contra a pandemia), ou porque os seus sistemas de recolha de dados são menos desenvolvidos que os sistemas das democracias (que tendem a ser países mais avançados e com melhores sistemas estatísticos). Se na generalidade for este o caso, os resultados ainda serão mais favoráveis às democracias, no sentido de que a reação «ténue» das autocracias ainda o é em maior grau devido à subestimação da gravidade da pandemia.

3. Como passo prévio a esta análise, foi estudado se as duas variáveis instrumentais de saúde pública (ou seja, o quão restritos são os confinamentos e o número de testes) responderam face ao número de casos. Os resultados são os esperados: as autoridades dos vários países reagiram com o aumento da restritividade dos confinamentos e com um maior número de testes quando os casos crescem (e viceversa).

4. A relação entre a restritividade ou permissividade das medidas de confinamento, a afetação da pandemia no país e o sistema político são analisados através da seguinte regressão de painel com efeitos fixos: $Stringency_{i,t} = a_0 + a_1 Covid_{i,t} + a_2 [Covid_{i,t} \times D_i] + u_i + u_t + \mu_{i,t}$ onde $Stringency_{i,t}$ é uma medida da restritividade das medidas de confinamento no país e no dia t elaborada pela Universidade de Oxford, $Covid_{i,t}$ é o número de novos casos COVID-19 diários em proporção da população do país, e D_i é uma medida do sistema político no país de 0 a 100 de menos a mais democrático baseada numa medida das condições dos direitos políticos e das liberdades civis em 195 países, elaborada pela Freedom House. O coeficiente a_2 pode ser interpretado como a diferença na restritividade das medidas de confinamento para neutralizar o impacto da pandemia em democracias relativamente a países autoritários. Os dados abrangem 102 países entre fevereiro e novembro de 2020. Este modelo segue uma abordagem semelhante ao modelo de Frey, C. B., Presidente, G. e Chen, C. (2020). «Democracy, Culture, and Contagion: Political Regimes and Countries Responsiveness to Covid-19», Covid Economics 18.

5. O índice que mede a restritividade das medidas de confinamento é o agregado de um conjunto de métricas de distanciamento social, uma das quais é o grau das restrições domiciliárias. Quando esta métrica passa de uma simples recomendação de se ficar em casa para uma obrigação de confinamento domiciliário, o índice agregado da restritividade das medidas aumenta em 1,5 pontos.

Conseguiram as democracias um melhor controlo das interações sociais?

Percorremos até agora metade do caminho na nossa tentativa de responder à pergunta se as democracias têm mais ou menos êxito na luta contra a pandemia. No artigo anterior¹ apresentámos evidências empíricas que pelo menos estas democracias não foram frágeis. Ao contrário, foram mais «agressivas» ao estabelecerem confinamentos mais rigorosos e foram mais ambiciosas na intensidade do número de testes. No entanto, o que realmente nos interessa não é a restritividade, mas sim a eficácia. Poderia ser que as democracias fossem mais agressivas nas suas políticas de saúde anti-COVID porque são bastante ineficazes no momento de obterem o comportamento social desejado, ou seja, a redução da mobilidade (a qual, como sabemos, leva a uma diminuição dos contactos sociais e à rutura das cadeias de contágio). Esta é uma pergunta bastante mais complexa que a que nos ocupava no artigo anterior, visto intervirem, potencialmente, mais fatores. Vamos, portanto, passo a passo.

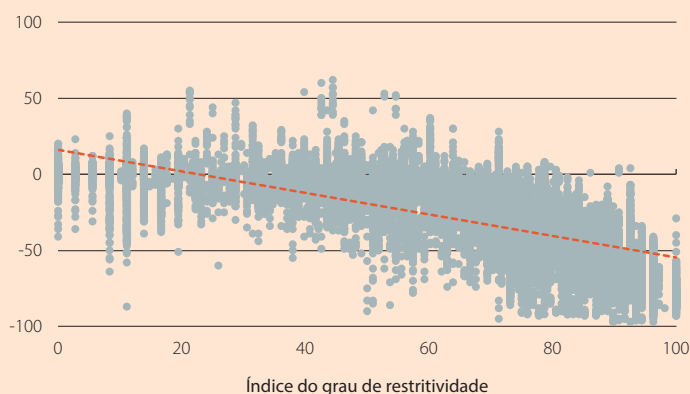
Em termos específicos, a pergunta que nos interessa responder é se, com uma intensidade igual em termos de confinamento ou do número de testes, dois países com um grau de democracia distinto obtiveram diferentes reduções de mobilidade na sua população². Novamente, o resultado da nossa análise empírica é favorável aos países democráticos. O comportamento desejado (redução da interação social e mobilidade) ocorreu em maior medida³ nos países mais democráticos sob uma aplicação idêntica dos instrumentos⁴.

No entanto, esta relação é apenas de primeiro nível. Vimos no artigo inicial do Dossier a ideia que o facto de a democracia funcionar mais ou menos bem é uma noção que engloba três aspetos distintos: o propriamente político, o da capacidade estatal e o cultural. Vejamos, portanto, se o que interpretámos como bom comportamento dos países mais democráticos para reduzir a mobilidade se poderá dever, com efeito, ao grau de eficiência das políticas públicas ou ao tipo de comportamento sociocultural mais prevalente, ou seja, a tendência para o individualismo ou para o coletivismo (entendendo que, no primeiro caso, é preciso ser mais restrito com os instrumentos, dado que o grau de «disciplina» social é previsivelmente menor).

Com estas sofisticções, os resultados mantêm-se. Em primeiro lugar, quando tratamos de explicar a mobilidade em função do grau de democracia e da capacidade estatal, constatamos que, como seria de esperar, quanto maior for a capacidade administra-

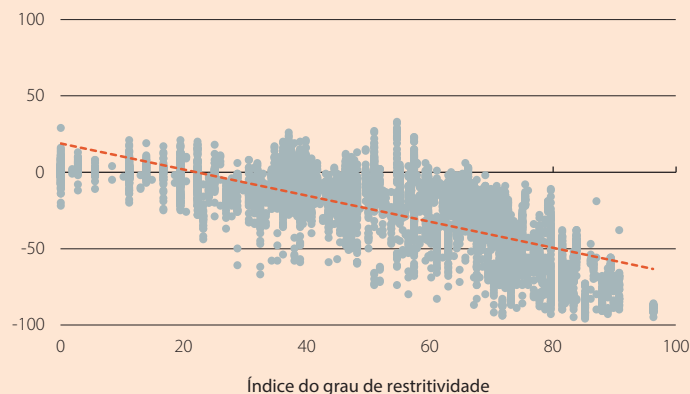
Relação entre a mobilidade e o grau de restritividade em países menos democráticos

Índice de mobilidade



Relação entre a mobilidade e o grau de restritividade em países mais democráticos

Índice de mobilidade



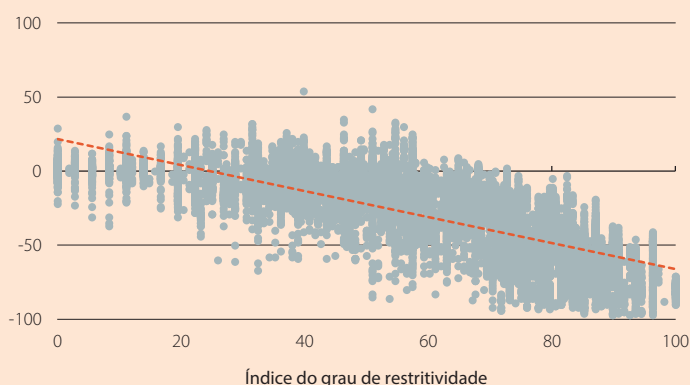
Nota: Dados diários em 102 países entre fevereiro e novembro de 2020. Países democráticos: com um valor superior a 90 no índice da Freedom House. Os «dados de mobilidade» referem-se à mobilidade da população em estabelecimentos comerciais.

Fonte: BPI Research, a partir dos dados da Freedom House, da Universidade de Oxford e do Google.

1. Ver o artigo «Foram as democracias mais permissivas em matéria de confinamento e realização de testes?» neste mesmo Dossier.
2. Foi feita uma primeira análise preliminar para determinar se o aumento do grau de confinamento corresponde a uma diminuição da mobilidade através da seguinte regressão de painel com efeitos fixos: $Mobilidade_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Stringency_{i,t} + u_i + u_t + \mu_{i,t}$ onde $Mobilidade_{i,t}$ é uma medida da redução da mobilidade no país i e no dia t relativamente ao ano anterior elaborada pelo Google e $Stringency_{i,t}$ é uma medida da restritividade das medidas de confinamento elaborada pela Universidade de Oxford. A análise de regressão confirma a relação prevista e, portanto, se existir um maior rigor nas medidas de confinamento, maior é a diminuição da mobilidade. Definitivamente, o instrumento escolhido pelos países «funciona» para se obter o resultado social desejado.
3. A diferença favorável para os países democráticos é relativamente pequena em tamanho (ver o primeiro gráfico), mas os resultados são estatisticamente significativos.
4. Para realizar esta análise, acrescenta-se à regressão descrita na nota 1 anterior uma interação entre D_i , uma medida do sistema político no país, que vai de 0 a 100, baseada em dados da Freedom House, e da $Stringency_{i,t}$. Nesta regressão, $Mobilidade_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Stringency_{i,t} + \alpha_2 [Stringency_{i,t} \times D_i] + u_i + u_t + \mu_{i,t}$, o coeficiente α_2 pode ser interpretado como a redução diferencial da mobilidade, para um mesmo nível de restritividade das medidas de contenção, em democracias relativamente a países mais autoritários. É obtido um coeficiente significativo e um R^2 de 0,645.

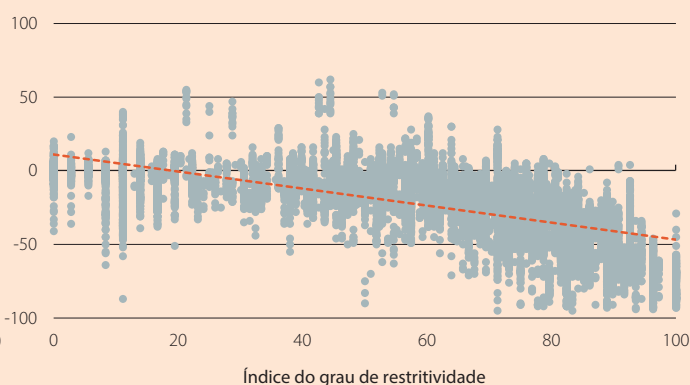
Relação entre a mobilidade e o grau de restritividade em países menos individualistas

Índice de mobilidade



Relação entre a mobilidade e o grau de restritividade em países mais individualistas

Índice de mobilidade



Nota: Dados diários em 108 países entre fevereiro e novembro de 2020. Países individualistas: com um valor superior a 80 no índice de Hofstede (2001). Os «dados de mobilidade» referem-se à mobilidade da população em estabelecimentos comerciais.

Fonte: BPI Research, a partir dos dados de Hofstede (2001), da Universidade de Oxford e do Google.

tiva de implementar as políticas públicas maior é a redução da mobilidade. Por exemplo, de acordo com os nossos resultados se o índice de restritividade das medidas de confinamento (definido entre 0 e 100) aumentasse 10 pontos em dois países idênticos, mas um deles com a capacidade administrativa da Espanha e o outro com a capacidade administrativa da Colômbia (que é significativamente inferior), o índice de mobilidade cairia cerca de 5,6 pontos relativamente ao ano anterior no país com maior capacidade administrativa, enquanto cairia apenas 5,1 pontos no segundo país em igualdade de condições. Apesar do controlo devido à capacidade estatal do país, o facto de ser mais democrático continua a relacionar-se positivamente com o comportamento social desejado, ou seja, a diminuição da mobilidade⁵.

Situação semelhante acontece com os elementos socioculturais e, especificamente, com as tendências dos países serem mais ou menos individualistas⁶. Em termos gerais, a um maior grau de individualismo – tendo sempre em conta o grau de confinamento – corresponde um pior resultado em termos de controlo da mobilidade. Repetindo o exercício anterior, a mobilidade cairia cerca de 6,7 pontos num país com o grau de individualismo da Espanha (51/100), enquanto cairia apenas cerca de 6,1 pontos num país com o grau de individualismo dos EUA (91/100). Isto tem uma certa lógica, pois as sociedades nas quais o elemento coletivo ou a importância do grupo são mais elevados, a disciplina esperada é também superior que nas sociedades mais individualistas. Contudo, quando incluímos na análise o grau de democracia, voltamos a verificar que estas sociedades são mais eficazes em conseguirem a diminuição da mobilidade.

Por outras palavras, embora os estados com uma maior capacidade para implementarem políticas de forma eficaz e os países com tendências mais coletivistas tenham sido melhores no controlo da mobilidade, inclusivamente quando integramos estes fatores, as democracias continuam a fazê-lo melhor que as autocracias.

Estes resultados significam que as democracias salvaram a situação e podem ficar descansadas? É óbvio que não. De início, o drama humano que estamos a viver não permite esta complacência. Além disso, o facto das democracias terem realizado uma gestão melhor em termos relativos poderá não ser suficiente em relação aos cidadãos. Exercícios bem divulgados, como o apresentado neste artigo, deverão ajudar a fazer uma leitura menos maniqueísta do estado real da democracia. Contudo, não nos enganemos: a cidadania irá expressar o seu descontentamento com a resposta das democracias baseando-se em elementos muito mais transcendentais que o esforço, forçado e necessário, de economistas e técnicos em interpretar adequadamente o mundo. O que definitivamente irá decidir o julgamento da história é situar esta crise de saúde no contexto mais amplo da crise política. Ou, por outras palavras, tentar esclarecer a questão se a pandemia poderá atuar como estimulante da regeneração democrática ou não. Esta sentença será decretada daqui a alguns anos, mas poderemos tentar uma primeira exploração, um exercício experimental que faremos no seguinte artigo.

5. É adicionada à regressão descrita na nota de rodapé anterior uma interação entre $Stringency_{i,t}$ e $Eff_{i,t}$, uma medida da capacidade estatal elaborada pelo Banco Mundial, de modo que a regressão final é: $Mobilidade_{i,t} = a_0 + a_1 Stringency_{i,t} + a_2 [Stringency_{i,t} \times D_1] + a_3 Stringency_{i,t} \times Eff_{i,t} + u_i + u_t + \mu$. São obtidos coeficientes significativos tanto para a_2 como para a_3 e um R^2 de 0,736.

6. O impacto da cultura na relação entre a restritividade das medidas de contenção e a redução da mobilidade em cada país é analisado através da seguinte regressão de painel com efeitos fixos: $Mobilidade_{i,t} = a_0 + a_1 Stringency_{i,t} + a_2 [Stringency_{i,t} \times Individualismo_{i,j} + u_i + u_t + \mu_{i,t}]$, onde $Individualismo_{i,j}$ é uma medida da cultura individualista/coletivista no país, de acordo com uma análise de Hofstede (2001). É obtido um coeficiente significativo para a_2 e um R^2 de 0,779.

Democracia e pandemia: mais luz que escuridão

Nesta altura do Dossier, duas grandes conclusões podem ser consideradas razoavelmente bem fundamentadas. A primeira é que a democracia está indubitavelmente em baixa forma e que é acusada de ser incapaz de resolver os problemas do presente e do futuro. A segunda é que, embora a crise da COVID-19 tenha atingido as democracias desprevenidas, a evidência da análise empírica efetuada sugere que a sua resposta à pandemia não foi, em termos gerais, pior que a resposta dos poderes absolutos. De facto, é muito mais o contrário. A exceção mais notória é, provavelmente, a China. No entanto, referir que o gigante asiático teve uma boa estratégia anti-COVID não quer dizer que as democracias não tenham efetuado uma boa gestão.

Vamos agora dar agora mais um passo. Desta vez de carácter normativo e com maior prospeção. Chegou o momento de enfrentar seriamente a situação e tratar de responder à pergunta se a pandemia irá ser um fator determinante que dê uma volta de 180 graus à tendência do afastamento popular em relação às democracias ou, pelo contrário, se infelizmente será outra oportunidade perdida para recuperar a harmonia com a democracia. Lamentamos desde já dizer que, se alguém espera respostas definitivas, de branco ou preto, irá sentir-se dececionado. O que encontrará serão algumas reflexões que esperamos que possam ser elucidativas e que sugiram o tom cinzento com que interpretamos este tema crucial.

Alteração de preferências e de pandemias

Uma primeira reflexão obrigatória refere-se à questão fundamental da possível alteração de preferências que um choque como esta pandemia poderá induzir e à capacidade do sistema político em dar resposta a estas hipotéticas novas preferências. A história fornece-nos algumas lições importantes. Para começar, as grandes pandemias do passado parecem ter tido a tendência para gerar respostas políticas que sugerem que esta alteração de preferências costuma efetivamente dar-se após estas crises de saúde¹.

Uma segunda reflexão é que esta resposta política nem sempre teve sucesso. Dado abundarem as analogias entre a nefasta década de 1930 e o nosso presente, é relevante mencionar um estudo recente de Kristian Blickle, economista da Reserva Federal, no qual constata existir uma correspondência entre as circunscrições eleitorais alemãs mais afetadas pela gripe de 1918-1920 e aquelas nas quais o Partido Nazi obteve os melhores resultados nas várias disputas eleitorais da época². O autor defende, de forma bastante convincente, que a combinação de preferências anteriores (neste caso, é documentado o antissemitismo) e o choque da gripe de 1918 tornaram mais atraentes as posições das alternativas radicais.

Na nossa opinião e em termos gerais, as atuais democracias são muito mais funcionais que as democracias que existiam nos anos trinta, sendo questionável que nesta ocasião não se responda de uma melhor forma que no passado. Acreditamos, portanto, que as preferências irão mudar e que os decisores públicos irão ser capazes de produzir políticas adaptadas às mesmas que são, geralmente, melhores. Isto irá depender, em grande medida, do seguinte elemento a considerar ao qual denominamos a «blindagem» do regulador.

O papel crítico da tecnocracia

Entramos numa questão extremamente controversa, mas inevitável no debate que nos ocupa, a de como blindar o regulador da excessiva influência dos grupos de interesse. A resposta é uma maior ancoragem ao processo de tomada de decisões de grupos técnicos (a tecnocracia) com um grau de independência suficiente para limitar a pressão dos *lobbies*. Se alguém pensa que isto é impossível, convém lembrar que existe um precedente muito potente de sucesso indubitável: o precedente dos bancos centrais modernos. Certamente a «blindagem» (a independência) dos bancos centrais corresponde fundamentalmente à necessidade de isolar a política monetária da tomada de decisões políticas (as quais, na sua legítima pretensão de ganharem eleições, perseguem objetivos diferentes da estabilidade de preços). Uma blindagem que é efetiva: os bancos centrais independentes criam sistematicamente expectativas de inflação mais estáveis e mais baixas que os bancos não independentes.

Assim, órgãos técnicos com um grau de independência idêntico permitirão que as políticas públicas suscetíveis de serem «capturadas» por interesses setoriais, ou por um excessivo eleitoralismo, estejam mais protegidas. Será assim possível estabelecer consensos técnicos razoavelmente partilhados que possam ser integrados nos grandes acordos que costumamos definir como políticas de Estado e cujos efeitos tendem a materializar-se num horizonte que supera largamente o horizonte do ciclo eleitoral.

Novamente, neste âmbito temos mais esperanças que receios. A capacidade que presumimos que as democracias têm em imitar as melhores práticas de outros países ou âmbitos justifica, definitivamente, a nossa visão de que aqui, mais uma vez, o futuro está mais perto do bom do que do mau. Muitas democracias tenderam a estabelecer grupos técnicos independentes que foram capazes de gerir áreas das políticas públicas que o exigiam. E se existe a preocupação de que os técnicos tenham uma agenda

1. Ver o Dossier sobre o mundo após a COVID-19 da IM05/2020, em particular o artigo «COVID-19 e cisnes negros: lições do passado para um futuro melhor».

2. Ver K. S. Blickle (2020). «Pandemics Change Cities: Municipal Spending and Voter Extremism in Germany, 1918-1933». Banco da Reserva Federal de Nova Iorque.

própria, lembremo-nos que o controlo político nestes órgãos independentes não é menor, pois é controlo o que os objetivos estabelecem (seja a estabilidade de preços, a concorrência ou a saúde pública) e que controla a sua efetividade. Contudo, os meios ficam fora do dia a dia da política.

Conhecimento científico e política

A independência da tecnocracia está irremediavelmente associada às denominadas «políticas públicas baseadas na evidência». Ou seja, a capacidade para utilizar os melhores conhecimentos científicos e sociais disponíveis para elaborar as políticas públicas. Ahamos ser este um legado bastante sólido da atual crise: a ciência, neste caso a que conduziu ao marco das vacinas, viu-se revalidada como um elemento fundamental da sociedade. Mas é preciso ir mais além. É necessário que a consideração dos critérios técnicos seja um elemento incontornável por parte dos decisores públicos. Falta muito caminho por percorrer, como a própria pandemia evidenciou (para uma amostra relevante ver o gráfico em anexo), mas as democracias deverão encontrar-se em melhores condições para o enfrentar.

A política eficaz será global ou não o será

Outro elemento crucial para a implementação de políticas públicas eficazes e através das quais reforçar a legitimidade da democracia, é o facto destas serem concebidas no enquadramento geográfico adequado. Ou, por outras palavras, se muitos dos bens (e males) públicos que a democracia persegue são globais, a escala ótima será necessariamente supranacional. As políticas-chave para enfrentar a alteração estrutural presente relativamente, por exemplo, às alterações climáticas ou à digitalização, deverão ser concebidas com uma visão e coordenação globais. Tipicamente, isto exige um quadro internacional de cooperação sendo o mais forte deles, para nós, o da UE. Se neste quadro forem fixadas diretrizes que entrem em contradição com as preferências locais, o desinteresse político crescerá. A solução, complexa, passa por encontrar elementos comuns nas preferências dos vários estados e encontrar formas de implementação local que ofereçam a margem de manobra para uma adaptação aos fatores idiossincráticos nacionais. Estarão as nossas democracias capacitadas para alcançar este equilíbrio complexo? Não podemos ser taxativos mas também não queremos ser negativos: o desafio é enorme e talvez as possibilidades de sucesso não sejam claras. Na nossa analogia cromática, é um cinzento mais escuro do que aquele que desejaríamos.

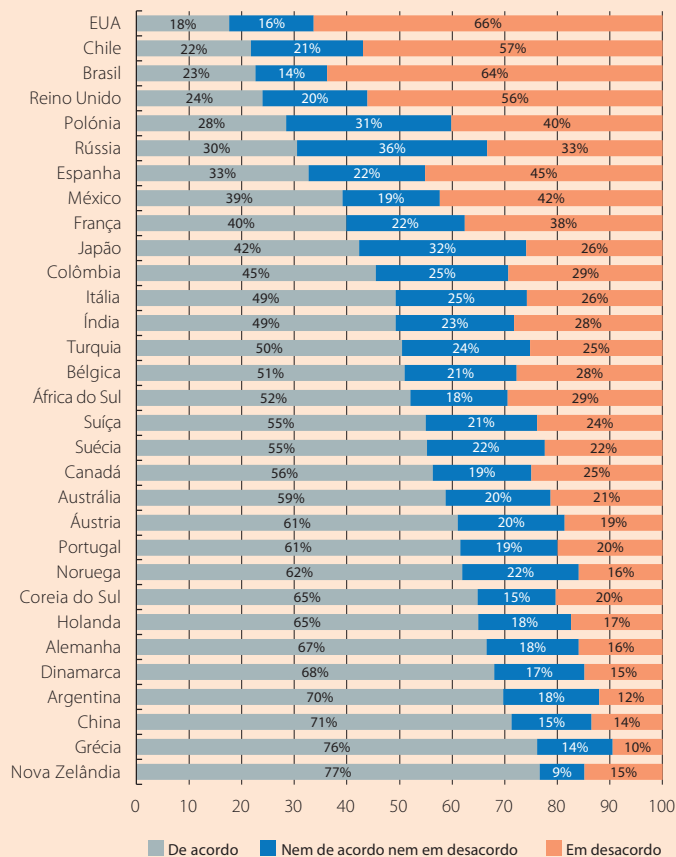
A fragmentação política

Finalmente, entramos agora noutra questão controversa e complexa: o da polarização e da fragmentação política, que vimos que é um dos fatores subjacente à tendência para criar bloqueios que afetem negativamente os processos da tomada de decisões. Como é evidente, é um tema fundamental ao qual foi dedicado muito espaço e esforço nas páginas da *Informação Mensal* nos últimos anos. A nossa síntese poderá ser a seguinte: i) a história conclui que a polarização política está presente em muitas alterações políticas sistémicas seculares e ii) que os fatores de fundo que no passado alimentaram o aumento da polarização (particularmente a alteração tecnológica, a globalização e a demografia e eventualmente também os fatores culturais) estão ativos nas nossas sociedades contemporâneas.

Isto não implica que estejamos condenados a repetir as crises do passado. Os fatores estruturais condicionam mas não determinam o destino, especialmente em sociedades que têm a sorte de terem voz e voto no processo. Churchill provavelmente estava certo: a democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as outras. Com este mesmo espírito, sem dúvida que as atuais democracias liberais estão longe de serem perfeitas, mas a sua qualidade e sobretudo o seu potencial de melhoria deverão permitir que sejam encontradas formas para recuperar o imprescindível relato comum do qual toda a sociedade precisa para construir o seu futuro.

Utilização da assessoria científica sobre a COVID-19 por parte dos políticos

(% das pessoas inquiridas)



Nota: Percentagem de cientistas consultados que consideram que a sua assessoria em temas da COVID-19 é tida em conta por parte dos políticos.

Fonte: BPI Research, a partir dos dados da Frontiers.