

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

Volume 9, Número 2, Novembro de 2020

**De Volta ao Centro da Arena: Causas e
Consequências do Papel Político dos
Militares sob Bolsonaro**

Octavio Amorim Neto e Igor Acácio

**A persistente vulnerabilidade
da democracia liberal**

William A. Galston

**Desconfiança nos aplicativos de
mensagens na América Latina**

Noam Lupu, Mariana V. Ramírez Bustamante e Elizabeth J. Zechmeister

Por que Maduro ainda não caiu

Javier Corrales

A cartilha populista brasileira

Amy Erica Smith

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**

FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN

PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG



JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

CONSELHO EDITORIAL	Bernardo Sorj Sergio Fausto
TRADUÇÃO	Fabio Storino
REVISÃO TÉCNICA	Otávio Dias Beatriz Kipnis
DIAGRAMAÇÃO	Lisia Lemes / Lilemes Comunicação

Journal of Democracy em Português, Volume 9,
Número 2, São Paulo, Novembro de 2020
Plataforma Democrática
ISSN 2527-1369

Índice de catálogo sistemático:

Democracia, Política e Governo, Sociedade, Partidos Políticos, Políticas Públicas.

© Copyright - Todos os direitos reservados à:

Fundação Fernando Henrique Cardoso
Rua Formosa, 367, 6º andar, Centro, São Paulo/SP, CEP: 01049-000
www.fundacaofhc.org.br • e-mail: imprensa@fundacaofhc.org.br

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**
FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN
PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG



São Paulo (Sede)
Rua Formosa, 367, 6º andar - Centro
São Paulo - SP - Brasil - CEP 01049-000
tel: +55 (11) 3359-5000
contato@plataformademocratica.org

PERIODICIDADE: Semestral

Apresentação

Os militares na política; as fraquezas da democracia liberal frente ao populismo e à polarização nas redes sociais; os estratagemas para se fortalecer no poder usados por Bolsonaro, em tempos de Covid-19, e por Maduro, em sete anos de crise econômica e social. Estes são os temas dos cinco artigos desta edição do *Journal of Democracy em Português*.

Em artigo inédito, o professor Octavio Amorim Neto (FGV) e o doutorando Igor Acácio analisam as implicações do recente protagonismo de militares na política brasileira. “Colocar os militares no centro da arena política significa colocar representantes de uma organização opaca e radicalmente vertical no centro de um regime político que se fundamenta justamente no oposto, isto é, na transparência e em relações horizontais. É justamente por possuírem essas duas características que o Poder Legislativo e as agremiações partidárias são as instituições basilares de uma democracia”, escrevem os cientistas políticos.

O segundo texto, de William A. Galston (Brookings Institution), explora as “vulnerabilidades” da democracia liberal frente ao populismo, como as dicotomias “racionalismo e emoção” e “elite e povo”. “A democracia liberal possui fraquezas estruturais intrínsecas que as dificuldades atuais exacerbam, mas não criam. Essas fraquezas residem no código genético da democracia (...). São uma condição a ser tratada, não uma doença a ser curada”, afirma o professor de estudos da governança.

No terceiro artigo, três pesquisadores vinculados à Universidade Vanderbilt analisam “os dois lados da moeda das redes sociais” na política latino-americana, com destaque para os recentes processos elei-

torais no Brasil, na Argentina, no México e em El Salvador. “De um lado, os usuários frequentes de redes sociais estão mais comprometidos com a diversidade política e com a política democrática, ao menos em termos de princípios abstratos. De outro, a evidência sugere que a maior exposição a afirmações falsas e a mensagens emotivas, por vezes de ódio, podem, de fato, aumentar a insatisfação com sistemas políticos e a desconfiança de instituições democráticas”, escrevem.

Maduro “herdou um regime semiautoritário e endureceu-o”. Javier Corrales (Amherst College) busca entender por que (e como) o presidente venezuelano se mantém no poder em Caracas. Entre as “ferramentas de sobrevivência autocrática”, ele cita a “fusão de funções”. “Essa tática autoritária consiste em transferir a instituições existentes a capacidade de executar uma série de funções tradicionalmente reservadas a outras instituições. Maduro levou a fusão de funções a novos patamares, como atribuir papéis econômicos às Forças Armadas, converter grupos civis organizados em criminosos e paramilitares e transformar uma assembleia constituinte eleita de maneira irregular em uma máquina política de múltiplas funções”, explica.

No último texto, Amy Erica Smith (Universidade Estadual de Iowa) analisa os possíveis efeitos da pandemia na política brasileira. “A democracia brasileira já estava doente antes de ter contraído Covid-19. A capacidade de Bolsonaro de moldar a visão de parte importante dos eleitores em questões de vida ou morte aprofunda a polarização. No longo prazo, essa tendência poderá não prejudicar as eleições democráticas, mas afetará a capacidade dos cidadãos de monitorar e responsabilizar seus representantes eleitos”, conclui a cientista política.

Boa leitura.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores de Plataforma Democrática

De Volta ao Centro da Arena: Causas e Consequências do Papel Político dos Militares sob Bolsonaro*

Octavio Amorim Neto e Igor Acácio

Octavio Amorim Neto, doutor em ciência política pela Universidade da Califórnia, campus de San Diego (1998), é professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro. Foi professor pesquisador do antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) em 1998-2001. É autor de De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira (Campus, 2011) e de Presidencialismo e Governabilidade nas Américas (FGV Editora, 2006). Seus trabalhos já foram agraciados com prêmios da Associação Brasileira de Ciência Política e da Associação Americana de Ciência Política. Igor Acácio é doutorando em ciência política pela Universidade da Califórnia, campus de Riverside, e mestre na mesma área pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Graduou-se em relações internacionais pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente, é pesquisador visitante no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, e bolsista do Institute on Global Conflict and Cooperation, da Universidade da Califórnia. É coautor do Atlas da Política de Defesa Brasileira (2017). Sua produção acadêmica recente apareceu em Democratization, Journal of Democracy e Oxford Research Encyclopedia of Politics.

*Os autores agradecem os valiosos comentários do General Francisco Mamede Brito Filho (da reserva) e de Sergio Fausto, Júlio César Cossio Rodriguez, Bernardo Sorj e Eduardo Viola a uma versão anterior do artigo.

1. Introdução

Algumas características marcantes da política brasileira ao longo do século 20 que, até há pouco, se acreditava serem coisa do passado retornaram à vida cotidiana do país. É este certamente o caso do retorno dos militares ao centro da arena política. Artigos de imprensa reportam que há mais de 6.000 militares com cargos no governo, mais de 3.000 deles na ativa.¹

O presidente democraticamente eleito em 2018 é um capitão da reserva do Exército, sendo boa parte de seus ministérios chefiada por oficiais das Forças Armadas. Fala-se em militarização da política. Observadores nacionais e internacionais têm prestado muita atenção ao que vem ocorrendo no Brasil, constatando que o papel político desempenhado pelos militares se soma ao recente emprego em missões de segurança pública. Trata-se da nova militarização da política na América Latina, já havendo quem chame a região de “terra das democracias militarizadas”.²

O Brasil pode ser considerado uma democracia militarizada? Se sim, o que explica esse recente protagonismo de militares na política brasileira? E quais seriam suas consequências? Essas são as questões abordadas neste ensaio.

Argumentamos que o atual processo de militarização da democracia brasileira sob o governo Bolsonaro se explica por uma análise que combine características-chave do sistema político com as relações civis-militares. Em particular, as causas do fenômeno em tela possuem suas raízes nas interações entre o presidencialismo multipartidário extremado e o estamento militar. Um típico padrão de formação de governo estimulado por aquele arranjo político e as motivações de cunho material e ideacional das Forças Armadas dão conta, em boa medida, do que está acontecendo desde 1º de janeiro de 2019. É o que procuramos mostrar na segunda e terceira seções deste artigo. Na

seção seguinte, identificamos os retrocessos gerados pelo retorno dos militares ao centro da arena política. A quinta e última seção apresenta propostas que possam, concomitantemente, fortalecer o controle civil sobre os militares e a Defesa Nacional.

2. A participação política dos militares sob o governo Bolsonaro

Convém, em primeiro lugar, diferenciar o atual protagonismo dos militares do que ocorreu sob o regime autoritário de 1964-1985. Ao contrário do golpe que encerrara a primeira experiência democrática brasileira, o retorno dos militares ao centro da arena política, hoje em dia, se deu por convite de um líder democraticamente eleito.³ A primeira consideração a ser feita sobre tal retorno diz respeito a um aspecto apontado como preocupante e deletério para o controle democrático sobre as Forças Armadas, a *influência militar*. Nas palavras de Samuel Huntington, na obra fundadora do estudo das relações civis-militares: “A influência militar aumenta se membros do oficialato assumem posições de autoridade em estruturas de poder não militares”.⁴

O Brasil de Jair Bolsonaro é um caso *sui generis*, um experimento raro no conjunto dos regimes democráticos contemporâneos, no que diz respeito à participação dos militares na política. Em 7 de agosto de 2020, quando da redação deste artigo, o Brasil tinha 9 ministros que são ou foram oficiais de carreira das Forças Armadas, correspondendo a 39,1% do gabinete presidencial. Esse número é certamente o mais alto do atual regime democrático (isto é, o período entre 1985 e 2020). Neste período, o máximo a que se chegou foi 29% de ministros militares em 1994, sob o governo de Itamar Franco, o qual, em precária situação política após a traumática destituição do primeiro presidente democraticamente eleito após o regime militar, fiou-se no apoio da caserna para garantir o fim de seu mandato.⁵ A seguir, esboçamos um

arcabouço teórico para compreender o processo de militarização de uma democracia ainda não plenamente consolidada.

A literatura sobre relações civis-militares identifica esferas de autonomia militar ao longo do que Pion-Berlin chama de *continuum* político-militar.⁶ A supremacia civil é ideal em todas as esferas, já que, do ponto de vista da teoria democrática, os militares devem ser instrumentos armados de governantes livremente eleitos.⁷ Todavia, certos graus de autonomia são mais permissíveis do que outros. Por exemplo, as atividades que dizem respeito às tarefas estritamente profissionais das Forças Armadas podem ser delegadas sem maiores sobressaltos. Há quem argumente que tal delegação fortalece o profissionalismo e reduz o potencial de intervenção militar na política.⁸

Por outro lado, a condução das linhas mestras da política de defesa, os orçamentos militares e os principais projetos das Forças devem ser responsabilidade dos civis. Seguindo essa lógica, é ainda menos recomendável que atividades governamentais não eminentemente militares sejam empreendidas por membros das Forças Armadas. Portanto, nomear generais e outros oficiais, mesmo que da reserva, para tais posições viola o princípio do controle civil sobre as Forças Armadas. Uma objeção a esse argumento, muito comumente feita hoje em dia no Brasil, sustenta que aqueles militares exercem tais funções a convite de um governo democraticamente constituído e consideram-no uma *missão*. Entretanto, em recente artigo, o General Francisco Mamede Brito Filho (da reserva), contemporâneo dos oficiais do atual Alto Comando do Exército Brasileiro, afirmou categoricamente que missões somente são aquelas exercidas por militares em funções de natureza militar, de sorte que “um militar da ativa que integra o governo dizendo-se cumpridor de uma missão encerra uma mensagem institucional flagrantemente distorcida”.⁹

Dito de maneira enfática, por mais que militares da ativa insistam que as Forças Armadas institucionais não se confundem com o go-

verno e que os militares que servem ao Executivo estão lá por conta própria (isto é, não por ordem do Alto Comando das Forças), o fato é que – com vários generais, alguns da ativa, ocupando postos ministeriais eminentemente civis e milhares de militares atuando nos escalões inferiores do Poder Executivo, em funções também civis – estabeleceu-se uma ambiguidade enorme em relação ao lugar das Forças Armadas na ordem política, ambiguidade que enfraquece o controle civil sobre os militares, tornando muito menos transparente a política do regime democrático brasileiro.

Um regime democrático implica não apenas a plena subordinação dos militares à autoridade da Constituição e dos governos, mas também que os militares tenham seu poder político circunscrito à sua área de atuação profissional, isto é, à defesa nacional. Quando o poder dos militares se expande para além dessa área, a capacidade que os civis têm de controlá-los se reduz. Além disso, colocar os militares no centro da arena política significa colocar representantes de uma organização opaca e radicalmente vertical no centro de um regime político que se fundamenta justamente no oposto, isto é, na transparência e em relações horizontais. É justamente por possuírem essas duas características que o Poder Legislativo e as agremiações partidárias são as instituições basilares de uma democracia. Faz sentido que, em um regime democrático, as opiniões do Alto Comando do Exército a

Colocar os militares no centro da arena política significa colocar representantes de uma organização opaca e radicalmente vertical no centro de um regime político que se fundamenta justamente no oposto, isto é, na transparência e em relações horizontais. É justamente por possuírem essas duas características que o Poder Legislativo e as agremiações partidárias são as instituições basilares de uma democracia

respeito de decisões não relacionadas à defesa nacional tomadas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Congresso Nacional sejam um fator-chave da dinâmica política do país, como se viu ao longo do primeiro semestre de 2020 no Brasil? Não faz. Isso é uma distorção do processo político democrático.

Por último, outro argumento favorável à presença dos militares no governo assevera que estes recebem treinamento em administração pública de alto nível, devendo, portanto, ser considerados servidores públicos como quaisquer outros e podendo a Presidência da República dispor deles como bem entender. Ocorre que os militares de carreira não são simples burocratas, são profissionais treinados para utilizar o máximo de força para infligir dano a um inimigo sob um rígido sistema baseado em hierarquia e disciplina.¹⁰ Para obter absoluta obediência, as organizações militares são instituições totais; sua doutrina, processos e cultura organizacional dominam todos os aspectos da vida pública e privada de seus membros, de modo que, uma vez oficial, sempre oficial.¹¹ Assim sendo, um ex-general, general é. Um ex-tenente, tenente é. Para aqueles ainda não persuadidos por nossos argumentos, vale a pena ler a definição de carreira militar dada pelo Comando do Exército Brasileiro:

“A carreira militar não é uma atividade inespecífica e descartável, um simples emprego, uma ocupação, mas um ofício absorvente e exclusivista, que nos condiciona e autolimita até o fim. Ela não nos exige as horas de trabalho da lei, mas todas as horas da vida, nos impondo também nossos destinos. A farda não é uma veste, que se despe com facilidade e até com indiferença, mas uma outra pele, que adere à própria alma, irreversivelmente para sempre. (SGEX, 2002, capítulo 1).”¹²

3. Explicando a militarização de uma democracia em consolidação

Nosso argumento combina hipóteses advindas tanto da literatura sobre as instituições políticas brasileiras e de outras nações como da

que se dedica ao estudo das relações civis-militares. Sustentamos que o sistema político brasileiro moldado pela Constituição de 1988, conquanto tenha propiciado a mais longa experiência democrática de nossa história, tem sérias mazelas que facilitaram o retorno dos militares à política.

A partir de 1994, o Brasil passou a eleger as legislaturas mais fragmentadas da história da democracia desde o começo do século 20.¹³ As eleições de 2018 produziram uma Câmara dos Deputados com 30 siglas e um número efetivo de partidos igual a 16,4. A combinação de um sistema de governo presidencial que confere amplos poderes ao chefe de Estado com alta fragmentação legislativa, dando origem ao nosso presidencialismo de coalizão, gera consequências díspares, pois é uma fórmula governativa muito ampla e vaga, cujos elementos constitutivos podem ser permutados de várias maneiras.¹⁴ O altíssimo nível de fragmentação legislativa que o Brasil atingiu tornou a formação e a manutenção de coalizões muito mais difícil e, ao mesmo tempo, gerou incentivos mais fortes para que os presidentes agissem unilateralmente.

Por um lado, o arranjo institucional brasileiro estimula a formação de coalizões governativas fragmentadas e heterogêneas, as quais podem ser muito custosas do ponto de vista orçamentário e exigir o recurso a métodos heterodoxos ou escusos para serem mantidas.¹⁵ Por outro, a alta fragmentação implica também que o tamanho legislativo do partido do presidente tende a ser pequeno, o que, por sua vez, favorece a formação de governos minoritários no Poder Legislativo¹⁶ e com um número relativamente alto de ministros apartidários.¹⁷ Presidentes extremistas e afiliados a partidos pequenos são particularmente propensos a formar governos minoritários e a nomear ministros apartidários.¹⁸ Por último, governos minoritários estão associados ao encerramento prematuro de mandatos presidenciais na América Latina.¹⁹

As verificações empíricas acima citadas nos levam a crer que o presidencialismo multipartidário extremado tenha contribuído – indiretamente – para a militarização de vários modos. Como?

Em primeiro lugar, entre 2003 e 2018, o Brasil foi regido por coalizões amplamente fragmentadas e heterogêneas que acabaram associadas a grandes escândalos de corrupção (mormente o *mensalão* e o *petrolão*) e, a partir de 2015, a graves crises econômicas geradas pelo descontrole do gasto público e a uma escalada nos índices de violência. Essa tríplice combinação explosiva, por seu turno, deslegitimou os grandes partidos.²⁰ De maneira complementar, o agravamento dos problemas de segurança pública passou a gerar um clamor por lei e ordem e uma política de “mão dura” no combate à criminalidade, o que, por sua vez, aumentou o apoio popular à militarização da segurança pública, processo que já vinha ocorrendo há algum tempo por meio da expansão das operações do tipo Garantia da Lei e a da Ordem.²¹

Com o benefício da sabedoria posterior aos fatos, está claro que Bolsonaro percebeu e atendeu, durante a campanha presidencial de 2018, todos os anseios – da população e de importantes setores das elites – por ética na política, pela estabilização econômica por meio da redução dos gastos públicos e pela redução da violência. Além disso, o candidato do Partido Social Liberal e ex-capitão do Exército prometeu, explicitamente, que os militares iriam ajudá-lo a governar e que nomearia um oficial para chefiar o Ministério da Defesa. Todavia, apesar de ter sido eleito com 46,03% de votos no primeiro turno e 55,13% no segundo, seu partido passou a ter apenas 10,14% das cadeiras da Câmara e 4,94% do Senado. Bolsonaro, um presidente extremista filiado a um partido relativamente pequeno no Congresso, estava fadado a formar um governo minoritário e a nomear ministros apartidários, tal qual sugerido pela literatura acadêmica discutida acima. Como bom leitor da política brasileira, o presidente também se mostrou, desde o começo do seu mandato, plenamente ciente de que este corria sérios riscos de encerramento prematuro. Em suma, a partir do fim do pleito presidencial em 28 de outubro de 2018, estavam dadas as condições necessárias, mas jamais suficientes, para a militarização do novo governo. A questão, doravante, é discutir as condições suficientes.

Assim que vestiu a faixa presidencial, Bolsonaro passou a enviar claros esforços para associar as Forças Armadas ao seu governo, de modo a alcançar três objetivos: dissuadir o Congresso de destituí-lo; ter quadros leais à sua liderança; e beneficiar-se da boa imagem que as Forças Armadas têm aos olhos da opinião pública, lentamente recuperada desde o fim do regime militar. Os esforços se traduziram em um conjunto de sete medidas: (1) frequentes visitas do presidente a cerimônias e unidades militares, (2) nomeação de vários ministros de origem militar, (3) designação de milhares de oficiais para cargos de confiança na administração federal, (4) contribuição das Forças Armadas à reforma previdenciária inferior à de outros setores da sociedade, (5) reforma da carreira militar acompanhada da concessão de amplo aumento salarial, (6) emissão de um dispositivo legal que permite a militares da reserva atuarem no setor público com aumento de soldo de 30%, e (7) conjunto de decisões que permitiu elevar o orçamento de investimento da Defesa a partir de 2020 e garantiu também que os recursos orçados não serão contingenciados.²² Isso inclui a preservação, em um contexto de pandemia, dos investimentos em projetos estratégicos das Forças Armadas, como o submarino à propulsão nuclear, o avião cargueiro KC-390 e o projeto da viatura blindada Guarani.²³

Trata-se de um pacote muito coerente e, ao que tudo indica, eficaz. As evidências de eficácia se encontram, por exemplo, na timidez por parte da oposição e da liderança do Congresso em abrir um processo de suspensão do mandato presidencial apesar de todas as ameaças de Bolsonaro ao próprio Poder Legislativo e da falta de decoro presidencial; na absoluta lealdade do Ministério da Saúde sob a gestão do General Pazuello às diretrizes negacionistas da pandemia emanadas do presidente da República; e na enorme relutância que as Forças Armadas institucionais têm demonstrado em publicamente repudiar os atos de Bolsonaro que atentam contra a Constituição e as instituições democráticas.

Cabe agora analisar a adesão dos militares à administração Bolsonaro.

4. Por que os militares aderiram a Bolsonaro?

O envolvimento de militares na política só ocorre quando há uma *oportunidade* aberta pelo sistema político e um *motivo* para que os militares deixem os quartéis.²⁴ Os fatores ligados ao sistema político, identificados na seção anterior, são apenas condições permissivas, as quais já estavam presentes antes de 2019. Assim, quais são as motivações dos militares para se envolverem em um empreendimento tão arriscado?

A presença massiva de militares no governo é arriscada para as Forças Armadas por três razões. Primeira, porque os militares da ativa passam a se preocupar muito menos com sua função precípua, a defesa nacional. Segunda, porque o eventual fracasso do governo Bolsonaro poderá afetar a boa imagem que as Forças Armadas têm aos olhos da população. Terceira, porque associar-se ou deixar-se associar a um governo que venha a fracassar poderá criar um fosso profundo entre as Forças Armadas e as elites civis, o que, por sua vez, também não é bom para a defesa nacional. Dados os riscos, o que levou os militares a se aproximarem de Bolsonaro?

Ao contrário dos partidos políticos, as Forças Armadas não têm programas aprovados em convenções públicas, não se sabendo, portanto, o peso relativo das diferentes tendências internas, uma vez que, por razão de ofício, a cultura das organizações militares é marcada pelo sigilo e pela opacidade. Ainda assim, é plausível tratar as corporações castrenses como organizações com cultura própria, de tradição conservadora, e que buscam sua sobrevivência e a preservação de seus interesses de forma relativamente coerente. É por esse prisma que elas respondem às oportunidades, espaços e brechas geradas pelo sistema

político.²⁵ Além disso, há que se considerar os fatores que moldam as preferências e o comportamento dos militares. São três: estruturais, ideacionais e materiais.

Os fatores estruturais têm a ver com o ambiente de segurança e do tipo de ameaças – internas e externas – enfrentadas por um país. Países com ameaças externas e ausência de ameaças internas tendem a ter Forças Armadas que se dedicam exclusivamente ao preparo para a guerra. No Brasil, uma relativa falta de ameaças externas e uma alta percepção de ameaças internas geram Forças Armadas com orientação estruturalmente “internalista”,²⁶ constantemente se envolvendo na política nacional e executando missões de segurança interna e desenvolvimento nacional.²⁷ Nos últimos anos, o aumento das tensões na América do Sul devido à crise na Venezuela e o acirramento da rivalidade entre China e Estados Unidos no plano global deveriam orientar as Forças Armadas brasileiras a dedicar-se *primordialmente* ao seu potencial emprego na defesa da integridade territorial. Todavia, não é o que tem acontecido. Pelo contrário. Afinal, milhares de militares têm se encarregado de atividades outras, não ligadas à defesa nacional, e em toda sorte de missões de cunho *internalista*, a começar pelo controle do Ministério da Saúde no meio de uma pandemia. Fatores estruturais, portanto, não logram explicar a conduta atual das Forças Armadas brasileiras.

E a dimensão ideacional? A cultura organizacional das Forças Armadas – suas ideias, crenças, atitudes e a percepção que têm do seu papel na sociedade – é um terreno fértil para explicarmos o comportamento político dos militares. Os militares brasileiros, para além de terem governado o Brasil em um dos mais longevos regimes militares da história latino-americana, frequentemente intervieram na política doméstica ao longo do século 20, sobretudo em momentos de instabilidade institucional, resolvendo-os, em última instância, com golpes. Não à toa, ao longo da história republicana, os militares sempre

se viram como os guardiões morais da nação. Trata-se do chamado *salvacionismo militar*. Assim, quando os militares veem seu prestígio ameaçado, passam à ação política para salvaguardar sua imagem de guardiões da nação.

Foi o que aconteceu sob o governo de Dilma Rousseff, o qual, paralelamente à delegação de diversas tarefas da administração pública às Forças Armadas, teve de lidar com diversas fricções com os militares no campo simbólico. Por exemplo, em 2014, um pouco antes de 31 de março, a então presidente ordenou ao Ministério da Defesa que não permitisse, nos quartéis, a comemoração do golpe de 1964.²⁸ Porém, os fatos que mais despertaram “o centauro da República” foram o Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, publicado em dezembro de 2014, e a perda do *status* ministerial do Gabinete de Segurança Institucional no segundo semestre de 2015.

A Comissão Nacional da Verdade, ao não poder acusar legalmente aqueles que supunha haverem violado direitos humanos durante o regime militar, optou por nomear, de modo a envergonhar, os supostos perpetradores.²⁹ A lista de nomes gerou grande comoção no seio da caserna, tendo os clubes militares se manifestado veementemente. O General Sérgio Etchegoyen, uma importante liderança do Exército, processou a Comissão da Verdade por haver incluído o nome do seu pai na lista, pedido que foi negado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região em junho de 2020.³⁰

Quanto à perda do *status* ministerial do GSI, decisão tomada por Dilma Rousseff, significou que, pela primeira vez na história republicana, não mais havia sequer um militar no primeiro escalão do Executivo Federal. Isso gerou um forte sentimento de desprestígio por parte das Forças Armadas. Não à toa, um dos primeiros atos do governo Temer foi justamente o de restituir o referido *status* e nomear o General Sérgio Etchegoyen para chefiar o GSI. Bolsonaro capitalizou esse sentimento de desprestígio, trazendo os militares para o centro decisório de seu go-

verno. Seus ministros palacianos são militares, sua articulação política é comandada por militares e pastas estratégicas de ação governamental, como Saúde, Minas e Energia, Infraestrutura, Ciência e Tecnologia, estão todas nas mãos de membros ou ex-membros das Forças Armadas.

De maneira complementar, o fracasso econômico do governo Dilma Rousseff, a perda de credibilidade de Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores com a revelação de gigantescos esquemas de corrupção pela Operação Lava Jato e o clima de polarização gerado pelo controverso processo de destituição da então presidente no primeiro semestre de 2016 fizeram acordar, de um longo sono, o anticomunismo, a ideologia distintiva que faz parte das Forças Armadas brasileiras desde 1935.³¹ Novamente de forma hábil, Bolsonaro soube explorar o amplo veio anticomunista dormente no subconsciente dos militares brasileiros, vestindo-o de antipetismo, de modo a adequá-lo às condições do século 21.

Por último, no tocante aos fatores materiais, estes também podem explicar o comportamento dos militares brasileiros.³² A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, a corporação castrense passou a queixar-se da precarização da atividade militar, enquanto aquele presidente implementava radicais cortes nos valores recebidos pelo funcionalismo público, embora a Defesa fosse constantemente uma das maiores rubricas de gastos públicos tanto durante o governo FHC como o de seu sucessor, Lula.³³ É plausível supor que a insatisfação militar estimulou os oficiais a aderirem a Bolsonaro em busca de vantagens materiais e apoio a projetos das Forças. De fato, satisfazer as demandas econômicas da caserna é uma estratégia bastante utilizada por regimes políticos que de seu apoio dependem.³⁴ Porém, não podemos deixar de registrar que as Forças Armadas receberam consideráveis benefícios materiais sob o segundo mandato de Lula. Foram diversos os projetos estratégicos das Forças Armadas apoiados pela administração petista - como a compra dos caças Gripen e os acordos de

cooperação para a construção do submarino à propulsão nuclear, assim como se deram aumentos substanciais de salário tanto para militares da ativa quanto inativos, algo demandado desde a década de 1990.³⁵

Para além das questões orçamentárias, os militares podem racionalmente tentar proteger seus interesses corporativos por meio do controle sobre a formulação da política de defesa. No caso brasileiro, alguns setores das Forças Armadas aceitaram com muita relutância a criação do Ministério da Defesa durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.³⁶ Outros setores passaram a ser extremamente críticos ao ex-presidente por conta de questões salariais e pelo fato de FHC não os ter consultado a respeito de alguns temas atinentes à defesa nacional. E até o General Joaquim Silva e Luna assumir, no governo Michel Temer, o Ministério em fevereiro de 2018, havia sido constante a crítica, por parte dos militares, de que os civis que chefiavam a Defesa não eram especialistas no assunto.

Convém lembrar que, a partir da década de 1990, houve avanços importantes no controle civil das Forças Armadas com a criação do Ministério da Defesa (1999) e a Lei da Nova Defesa (2010). De forma incremental, os civis passaram a se envolver na elaboração da política de defesa. Entre janeiro de 1999 e fevereiro de 2018, todos os responsáveis pela pasta foram civis. O *Livro Branco de Defesa Nacional* de 2012, último documento para o qual há dados publicados sobre sua elaboração, contou com 66,7% de civis entre seus autores.³⁷ Apesar de tais avanços, uma parte considerável da formulação da política de defesa continuou nas mãos dos militares. Ou seja, mesmo em seu melhor momento, o Brasil ainda tinha muito a fazer para alcançar vizinhos como Argentina ou Chile em matéria de controle civil.³⁸

Em suma, o que realmente motivou politicamente os militares a aderir ao governo Bolsonaro foi um conjunto de fatores de natureza ideacional e material. Bolsonaro, um ex-capitão do Exército tido pelo ex-presidente Ernesto Geisel como um “mau militar”³⁹, sempre foi

o representante “sindical” das Forças Armadas durante seus 28 anos como parlamentar, lutando por seus interesses salariais e corporativos. Como presidente, restaurou o lugar central que os militares possuíram na política brasileira entre 1889 e 1985. Bolsonaro integrou os militares ao seu governo apelando para interesses materiais e para o *salvacionismo* e o *anticomunismo* latentes nas Forças Armadas, em particular no Exército.

5. As consequências do novo protagonismo militar

As relações civis-militares são peça-chave de qualquer democracia.⁴⁰ O controle sobre as Forças Armadas e, por conseguinte, a subordinação do poder militar aos poderes democraticamente eleitos são condições necessárias para a consolidação democrática.⁴¹ Samuel Huntington, autor de uma obra traduzida e louvada pelos militares brasileiros, propôs um esquema teórico cujo horizonte normativo recomenda manter as Forças Armadas fora da política, canalizando sua inteira atenção para a defesa nacional. As autoridades democraticamente eleitas governariam sem influência militar desde que delegassem a condução dos assuntos militares aos profissionais fardados.⁴² No Brasil, desde a publicação da obra de Alfred Stepan, não se deveria mais acreditar nesse tipo de delegação, a qual gera uma separação estanque das esferas civis e militar. O profissionalismo militar, no Brasil e em vários países não investigados por Huntington, não afastou a caserna da política. Muito pelo contrário, aproximou-as.⁴³ Hoje em dia, há, novamente, potenciais retrocessos na seara das relações civis-militares advindos do renascido protagonismo político castrense. A seguir, descrevemos os três principais.

Como já mencionado acima, a partir do final do século passado, muita coisa começou a mudar no Brasil no sentido de se estabelecer a supremacia civil sobre os militares, em virtude (i) da criação do Ministério

da Defesa, em 1999, e da publicação da *Estratégia Nacional de Defesa*, em 2008, redigida tanto por civis como por militares; (ii) do início, em 2009, de um amplo e ambicioso programa de reaparelhamento das Forças Armadas; (iii) da promulgação da *Lei da Nova Defesa* em 2010; e (iv) da publicação do primeiro *Livro Branco da Defesa Nacional* em 2012, escrito com considerável participação de civis. Esses fatos e eventos indicavam claramente o fortalecimento do controle dos militares pelos civis, um maior envolvimento destes na elaboração da política de defesa e uma maior saliência desta na agenda política nacional.

O Brasil, ainda que lenta e tardiamente, avançava no que Narcís Serra, acadêmico catalão e respeitado ministro da Defesa da Espanha entre 1982 e 1991, chamou de “transição militar”, a qual ocorre concomitantemente à transição política para a democracia. As transições militares têm três etapas. A primeira é evitar golpes de Estado. A segunda é remover os militares da política, privando-lhes de qualquer veto às decisões de governo que não digam respeito à defesa nacional e reduzindo drasticamente sua autonomia. A última é o estabelecimento da supremacia civil, definida “... como a capacidade de um Governo civil democraticamente eleito de levar a cabo uma política geral sem intromissão por parte dos militares, definir as metas e a organização geral da defesa nacional, formular e levar a cabo uma política de defesa, e supervisionar a aplicação da política militar”.⁴⁴ Até há pouco, o Brasil se encontrava na segunda e ensaiava ingressar na última etapa.

Dito isto, o primeiro retrocesso decorrente do padrão de relacionamento engendrado por Bolsonaro com as Forças Armadas é óbvio: enquanto permanecer alta a presença dos militares no governo, a ideia de estabelecer a supremacia civil está suspensa.

Segundo retrocesso: estamos correndo o risco de voltar à primeira etapa da transição militar, pois, no primeiro semestre de 2020, a agenda política brasileira foi marcada por um intenso debate em torno da possibilidade de um golpe militar ou de uma extremamente controver-

sa intervenção das Forças Armadas, ao abrigo do Artigo 142 da Carta Magna, nos conflitos entre o Executivo e o Supremo Tribunal Federal.

Terceiro retrocesso: as tendências recentes do sistema internacional, com crescentes tensões dentro e fora do entorno estratégico brasileiro, podem encontrar o país sem consenso social e político para canalizar recursos para os projetos das Forças Armadas. Tais projetos custam enormes somas de dinheiro, podendo levar um bom tempo para serem concretizados. Portanto, sem aquele consenso, correm alto risco de ou serem interrompidos ou de minguar por conta de orçamentos reduzidos. Além disso, registre-se que, em paralelo ao recente protagonismo militar na política, há também a extensa delegação da condução da política de defesa às Forças Armadas sem subordinação aos civis. Tal delegação também afeta negativamente a Defesa Nacional, uma vez que, sem civis a ditar as prioridades para a Defesa e sem que a sociedade saiba o que quer das Forças, qualquer iniciativa em prol da obtenção de recursos e de apoio institucional por parte dos militares, ainda que legítima, será vista com suspeição por vários setores da classe política e da sociedade civil, como está acontecendo no segundo semestre de 2020, com duras críticas ao substancial aumento das verbas do Ministério da Defesa na proposta do orçamento federal de 2021 enviada pelo Executivo ao Congresso.⁴⁵ Dessa maneira, o orçamento do Ministério da Defesa irá de um desequilíbrio a outro. Antes de 2019, os investimentos em defesa não estavam sintonizados com as dimensões, os interesses e as responsabilidades do Brasil – foram insuficientes e ineficazes. Doravante, não estarão com a triste realidade social e econômica do país após a pandemia – são demasiados e ineficazes também, uma vez que grande parte dos recursos continuará a ser empenhada no pagamento de soldos e aposentadorias, como mostra o editorial do jornal *O Globo* acima citado.

No médio prazo, a combinação de controle da política de defesa pelas Forças Armadas com a suspeição civil poderá levar ao malo-

gro dos projetos de modernização, aumentando a vulnerabilidade do Brasil no sistema internacional em um momento em que a geopolítica global está mudando aceleradamente.

6. Propostas de mudança

O que fazer para evitar a consumação dos três retrocessos?

Primeiro, é fundamental a aprovação da proposta do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, de proibir militares da ativa de servir no governo federal em cargos não afetos à defesa nacional.⁴⁶ Se militares desejam servir em cargos civis da Administração Pública federal, a solução é relativamente simples: presta-se concurso público ou aceita-se a nomeação mediante passagem à reserva. Não se retorna à tropa. Isso, aliás, seria coerente com as reformas profissionais engendradas pelo Marechal Castello Branco, as quais visavam pôr fim ao *estadismo militar*, com oficiais que concorriam a mandatos e ocupavam cargos públicos para retornar à caserna à espera de uma nova função. A proposta de Rodrigo Maia reduzirá sobremaneira a ambiguidade decorrente da presença de tantos oficiais em postos civis da administração federal como se observa hoje.

A segunda sugestão foi dada pelo historiador José Murilo de Carvalho: eliminar cinco palavras – “à garantia dos poderes constitucionais” – do Artigo 142 da Constituição, em que se lê que as Forças Armadas “são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. A remoção daquelas cinco palavras acabaria com divergências sobre a interpretação do papel constitucional das Forças Armadas, divergências que, no primeiro semestre de 2020, nos fizeram regressar à primeira etapa da transição militar descrita por Narcís Serra, como referido acima.⁴⁷

Há outras três possibilidades de mais rápida e fácil implementação, todas tendo como norte a retirada dos militares da arena política e o reforço da orientação das Forças Armadas para atividades relacionadas à defesa nacional.

Na *Estratégia Nacional de Defesa*, publicação oficial do Ministério da Defesa de 2008, havia a seguinte promessa: “O Ministério da Defesa realizará estudos sobre a criação de quadro de especialistas civis em Defesa, em complementação às carreiras existentes na administração civil e militar, de forma a constituir-se em uma força de trabalho capaz de atuar na gestão de políticas públicas de defesa, em programas e projetos da área de defesa, bem como na interação com órgãos governamentais e a sociedade, integrando os pontos de vista político e técnico”.⁴⁸

Passados doze anos, o país dos concursos públicos e dos “concurseiros” ainda não conseguiu realizar o concurso para o quadro de especialistas civis em Defesa. Estima-se que seriam necessárias aproximadamente cem vagas para a criação do quadro. Não é por falta de recursos que não foi criado. Também não faltam excelentes candidatos para as vagas. O Brasil possui massa crítica para discutir a Defesa Nacional e as Forças Armadas, simbolizada, por exemplo, pela existência de uma associação profissional que se dedica ao tema, a Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED). O país produz, anualmente, centenas de doutores em Administração Pública, Ciência Política, Direito, Economia, História e Relações Internacionais que poderiam concorrer aos postos de especialista civil em Defesa. Assim, com um simples projeto de lei, um novo presidente de origem civil poderia realizar aquele concurso. No longo prazo, os especialistas civis permitiriam democratizar as relações civis-militares em seu ponto nevrálgico, o Ministério da Defesa – por retirar dos militares o monopólio sobre o conhecimento e as informações a respeito de tais assuntos. Nossos vizinhos argentinos e chilenos já passaram por esse processo há tempos.

De forma correlata, se queremos melhorar a qualidade do debate legislativo sobre Defesa Nacional, é necessário realizar mais concursos para o Corpo Permanente de Consultores Legislativos das Casas do Congresso. Tais profissionais – especialistas em Defesa e Forças Armadas – são vitais para informar os parlamentares sobre esses temas.

Haverá certamente muita resistência ao quadro de especialistas civis por parte das Forças Armadas, uma vez que o Ministério da Defesa deixará de ser quase que completamente preenchido por oficiais da Marinha, Exército e Força Aérea, tal qual se verifica hoje. Para aplacar a resistência, aqui vai a terceira sugestão: um novo presidente de origem civil não deverá contingenciar o orçamento de investimento da Defesa, de modo que as Forças Armadas possam ter a garantia de que conseguirão concluir seus principais projetos dentro dos prazos planejados (aquisição de caças pela FAB – Projeto FX-2; programas de desenvolvimento de submarinos e o programa nuclear da Marinha – Pro-sub e PNM; despesas com a aquisição de cargueiros táticos de 10 a 20 toneladas e o programa de desenvolvimento de cargueiro tático de 10 a 20 toneladas – Projetos KC e KC-X; despesas com o programa de implantação do sistema de defesa estratégico com os foguetes do projeto Astros 2020; e as despesas referentes à implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – Sisfron).

Será uma conta salgada, sobretudo para um país que estará em profunda crise econômica e social no pós-pandemia, mas pagá-la é condição necessária para que a Forças Armadas possam concentrar-se em suas funções precípuas. Um futuro presidente de origem civil deverá ter vontade e capacidade de cortar gastos orçamentários destinados a atividades rentistas para financiar os investimentos em Defesa e não cortar gastos sociais, como tem feito o governo Bolsonaro.

A última sugestão é prestar atenção a uma recente afirmação de Raul Jungmann, ex-ministro da Defesa: “Ao poder político cabe definir a Política Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa, os objetivos,

a estrutura e os meios das nossas Forças Armadas. Mas ele, o poder político, não o faz, se aliena. A Política e Estratégia vigentes, elaboradas em 2016 quando era ministro da Defesa, foram votadas na Câmara e no Senado sem audiências públicas, sem emendas ou debates e por voto simbólico”.⁴⁹ Do ponto de vista prático, isso significa que os líderes do Congresso deverão iniciar uma vigorosa discussão sobre a Política Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa, de modo a imprimir plena chancela parlamentar ao emprego das Forças Armadas em atividades intimamente relacionadas à defesa nacional.

Dito isso, cumpre fazer um alerta: é absolutamente vital que as lideranças democráticas do país comecem a pensar seriamente sobre a questão militar no pós-Bolsonaro, sob pena de termos que conviver com os fantasmas do *pretorianismo* por um longo tempo. É, repita-se, necessário um engajamento intenso do Congresso e das lideranças partidárias nos debates sobre o papel das Forças Armadas. Raul Jungmann, em outro artigo de opinião, afirma que discutir o orçamento da Defesa é fútil se a sociedade brasileira não debater o que quer de seus soldados.⁵⁰ Queremos que os militares atuem como uma gendarmaria para suprir as deficiências das polícias militares estaduais? Queremos que os militares sejam empregados sob ordens governamentais para solucionar os mais diversos problemas oriundos das nossas limitadas capacidades estatais?

Parece-nos aceitável que, episodicamente, os militares sejam solicitados, como na pandemia de Covid-19, a executar tarefas de apoio logístico, distribuição de suprimentos e montagem de hospitais de campanha.⁵¹ Ou, como sugere o sociólogo Simon Schwartzman, devemos ter um modelo híbrido, sob o qual os militares estariam permanentemente envolvidos em funções eminentemente civis?⁵² Ou ainda, queremos Forças Armadas preparadas, aprestadas e equipadas para realizar sua função precípua de defesa nacional, permitindo que uma das dez maiores economias do mundo tenha poder militar compatível com sua estatura geopolítica?

A sociedade brasileira, por meio dos seus representantes no Executivo e Legislativo federais, tem relutado em decidir as prioridades da defesa nacional e o papel das Forças Armadas. Por exemplo, a última série de documentos de defesa nacional, elaborados em 2016, foi aprovada pelo Congresso Nacional sem debate e sem a assinatura de um presidente da República.⁵³ Com relação aos documentos elaborados em 2020, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, afirmou que haverá debate parlamentar, mas que não podem ser feitas modificações porque a Política Nacional de Defesa é uma espécie de tratado.⁵⁴ Tal relutância é um péssimo sinal, mostrando enfaticamente a grave responsabilidade dos civis no imbróglio que descrevemos neste artigo.

Todas as mudanças acima recomendadas tendem a ser apoiadas por atores que se encontram nas posições de centro, centro-esquerda e esquerda do espectro ideológico. Porém, eles, sozinhos, não têm o poder político para efetuar-las. Da direita autoritária, deve-se esperar oposição às propostas. A chave para o êxito das reformas que respaldamos está, portanto, nas mãos da centro-direita e dos liberais, grupos que, em alguns momentos decisivos do século 20, se aproximaram instrumentalmente da caserna para proteger seus interesses políticos e econômicos. Tal qual entre 1974 e 1985, uma aliança que vá da centro-direita à esquerda será novamente necessária para retirar os militares da política.

Por fim, é ingenuidade ou desconhecimento da história achar que o encerramento do mandato de Bolsonaro resolverá o problema. Nesse sentido, é fundamental que, na próxima eleição presidencial, os candidatos mais competitivos discutam amplamente o papel das Forças Armadas. O retorno dos militares aos quartéis tem que ser uma promessa do candidato vitorioso, de modo que tenha capital político suficiente para a dura tarefa que será o restabelecimento do controle dos militares pelos civis. Se o tema não for mobilizado durante a campa-

nha do futuro presidente, poderemos esperar que haja menos militares chefiando ministérios civis e ocupando cargos nos escalões inferiores do Executivo Federal, mas mudar o resto – reformar a burocracia do Ministério da Defesa, reduzir os privilégios das Forças Armadas e reforçar a orientação destas para tarefas intimamente ligadas à defesa nacional – será muito difícil.

Notas

1. Laís Lis, “Governo Bolsonaro mais que dobra número de militares em cargos civis, aponta TCU”, *G1 Política*, 17 de julho de 2020, <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghtml>. Aqui ressaltamos ser necessário estudar em profundidade esses números a partir da obtenção da listagem completa de ocupantes desses cargos. Também deve-se fazer mais estudos sobre quais cargos estão sendo ocupados e o perfil de seus ocupantes. Por exemplo, reporta-se também que a maior parte dos cargos de confiança de alto nível são ocupados por militares do Exército. Ver Ana Penido e Suzeley Kalil, “O Partido Militar e as FFAA no Governo Bolsonaro,” *Tricontinental - Observatório Da Defesa e Soberania*, 28 de agosto de 2020, <https://bit.ly/3hAYRf2>.

2. Gustavo A. Flores-Maciás e Jessica Zarkin, “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics*, 2019, 1–20, <https://doi.org/10.1017/S1537592719003906>; Javier Corrales, “Latin America Risks Becoming the Land of Militarized Democracies”, *Americas Quarterly*, 24 de outubro de 2020, <https://www.americasquarterly.org/article/latin-america-risks-becoming-the-land-of-militarized-democracies/>; Thiago Rodrigues e Mônica Herz, “Brasil e suas militarizações”, *Revista Rosa*, 27 de julho de 2020, <http://revistarosa.com/1/brasil-e-suas-militarizacoes>.

3. David Pion-Berlin e Igor Acácio, “The Return of the Latin American Military?”, *Journal of Democracy* 31, no 4 (2020): 151–65.

4. Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957). P.89.

5. Jorge Zaverucha, *Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000); Octavio Amorim Neto,

“Democracia e relações civis-militares no Brasil”, in *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, org. Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra (Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2015), 315–30. Ressalte-se também que, no governo de Itamar Franco, anterior à criação do Ministério da Defesa, havia postos ministeriais necessariamente chefiados por militares, incluindo o da Marinha, o do Exército e o da Aeronáutica.

6. David Pion-Berlin, “Military Autonomy and Emerging Democracies in South America”, *Comparative Politics* 25, no 1 (1992): 83–102.

7. Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 2003).

8. Huntington, *The Soldier and The State*; Samuel P Huntington, “Reforming Civil-Military Relations”, *Journal of Democracy* 6, no 4 (1995): 9–17, <https://doi.org/10.1353/jod.1995.0067>.

9. Francisco Mamede Brito Filho, “Adeus ao retrocesso”, *piauí* 167 (agosto de 2020), <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/adeus-ao-retrocesso/>.

10. David Pion-Berlin, *Military Missions in Democratic Latin America* (New York: Palgrave Macmillan US, 2016), <https://doi.org/10.1057/978-1-137-59270-5>.

11. Huntington, *The Soldier and The State*; Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: The Free Press, 1960).

12. Denis de Miranda, *A Construção da Identidade do Oficial do Exército Brasileiro* (Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2018). P.29

13. Jairo Nicolau, *Representantes de Quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados* (Rio de Janeiro: Zahar, 2017), cap. 4.

14. Octavio Amorim Neto, “Cabinets and Coalitional Presidentialism”, in *Routledge Handbook of Brazilian Politics* (New York: Routledge, 2018), 293–312.

15. Eduardo Mello e Matias Spektor, “Brazil: The Costs of Multiparty Presidentialism”, *Journal of Democracy* 29, no 2 (2018): 113–27, <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0031>; Carlos Pereira e Frederico Bertholini, “Coalition Management in Multiparty Presidential Regimes”, in *Routledge Handbook of Brazilian Politics* (New York: Routledge, 2018), 313–30.

16. Octavio Amorim Neto, “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies* 39, no 4 (30 de maio de 2006): 415–40, <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>; José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); Octavio Amorim Neto e David Samuels, “Democratic Regimes and Cabinet Politics: a Global Perspective”, *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos* 1, no 1 (2011): 10–23, <https://doi.org/10.12660/riel.v1.n1.2010.4123>.

17. Amorim Neto, “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”; Cecilia Martínez-Gallardo e Petra Schleiter, “Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies”, *Comparative Political Studies* 48, no 2 (4 de fevereiro de 2015): 231–64, <https://doi.org/10.1177/0010414014544361>.

18. Amorim Neto, “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”.

19. Kathryn Hochstetler, “Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in South America”, *Comparative Politics* 38, no 4 (2006): 401–18, <https://doi.org/10.2307/20434009>; Anibal Pérez-Liñán, “A Two-Level Theory of Presidential Instability”, *Latin American Politics and Society* 56, no 1 (2014): 34–54

20. Debora Duque e Amy Erica Smith, “The Establishment Upside Down: a Year of Change in Brazil”, *Revista de Ciencia Política* 39, no 2 (2019): 165–89, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200165>; Maria Hermínia T. Almeida, *Os Anos de Ouro: Ensaio Sobre a Democracia no Brasil* (Lisboa: Livros Horizonte, 2019). P.92.

21. Octavio Amorim Neto, “The impact of civilians on defense policy in new democracies: The case of Brazil”, *Latin American Politics and Society* 61, no 3 (2019): 1–28, <https://doi.org/10.1017/lap.2019.3>.

22. “Governo de Bolsonaro dá a primazia aos militares”, *Valor Econômico*, 6 de fevereiro de 2020, <https://valor.globo.com/opinia0/noticia/2020/02/06/governo-de-bolsonaro-da-a-primazia-aos-militares.ghtml>.

23. Vinicius Sassine, “Governo aumenta investimentos para projetos das Forças Armadas em 2021”, *O Globo*, 4 de setembro de 2021, <https://oglobo.globo>.

com/brasil/governo-aumenta-investimentos-para-projetos-das-forcas-armadas-em-2021-24623063.

24. Samuel Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London: Pall Mall Press, 1976).

25. Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: The Free Press, 1960).

26. Amorim Neto, “The impact of civilians on defense policy in new democracies: The case of Brazil.”

27. Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The changing security environment* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1999).

28. Tânia Monteiro, “Dilma orienta Defesa a não comemorar os 50 anos do golpe militar”, *O Estado de São Paulo*, 14 de março de 2014, <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-orienta-defesa-a-nao-comemorar-os-50-anos-do-golpe-militar,1140999>.

29. Alison Brysk, *Speaking Rights to Power: Constructing Political Will* (Oxford: Oxford University Press, 2013), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199982660.001.0001>.

30. “Justiça nega pedido de familiares para que general Leo Guedes Etchegoyen fosse retirado de relatório da Comissão Nacional da Verdade”, TRF4 Notícias, 26 de junho de 2020, https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15276.

31. Rodrigo Pato Sá Motta, “O anticomunismo militar”, in *O golpe de 1964 e o regime militar; novas perspectivas* (São Carlos: EdUFSCar, 2006); Celso Castro, *A invenção do Exército brasileiro* (Rio de Janeiro: Zahar, 2002); Paulo Ribeiro Rodrigues da Cunha, “Comunismo e Forças Armadas: uma relação dialeticamente conflituosa”, *Mouro: Revista Marxista* 5, no 3 (2011): 105–16.

32. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*; Eric Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (New York: Prentice Hall, 1977); Edmundo Campos Coelho, *Em Busca da Identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira* (Rio de Janeiro: Record, 2000).

33. Jorge Zaverucha e Flávio da Cunha Rezende, “How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier”, *International Political Science Review* 30, no 4 (13 de setembro de 2009): 407–29, <https://doi.org/10.1177/0192512109342689>; João Roberto Martins Filho, “O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás”, *Revista Olhar* 2, no 4 (2000): 1–17.

34. Zoltan Barany, “Comparing the Arab Revolts: Role of the Military”, *Journal of Democracy* 22, no 4 (2011): 28–39. P.29.

35. Érica Winand e Héctor Luis Saint-Pierre, “A fragilidade da condução política da defesa no Brasil”, *História(Franca)* 29, no 2 (2010): 3–29.

36. João Paulo Soares Alsina Jr., *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese Imperfeita* (Brasília: Câmara dos Deputados, 2006); Eliézer Rizzo de Oliveira, *Democracia e Defesa Nacional: A criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC* (São Paulo: Editora Manole, 2004); Maria Celina Soares D’Araújo, *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010).

37. Amorim Neto, “The impact of civilians on defense policy in new democracies: The case of Brazil”. P.4

38. David Pion-Berlin e Rafael Martinez, *Soldiers, Politicians, and Civilians, Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

39. Maria Celina Soares D’Araújo e Celso Castro, orgs., *Ernesto Geisel* (Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997). P.235.

40. José Murilo de Carvalho, *Forças Armadas e Política no Brasil* (Rio de Janeiro: Zahar, 2005); Jorge Zaverucha, *FHC, Forças Armadas e Polícia* (Rio de Janeiro: Record, 2005); Maria Celina Soares D’Araújo, *Militares, Democracia e Desenvolvimento* (Rio de Janeiro: FGV, 2010).

41. Pion-Berlin e Martinez, *Soldiers, Politicians, and Civilians, Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*; Phillippe Schmitter e Terry Lyn Karl, “What Democracy is, and is not”, *Journal Of Democracy* 2, no 3 (1991): 75–88.

42. Huntington, *The Soldier and The State*.
43. Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971).
44. Narcís Serra, *La Transición Militar: Reflexiones en Torno a la Reforma Democrática de las Fuerzas Armadas* (Barcelona: Randon House Mondadori, 2008). P.48.
45. Ver, por exemplo, o editorial “Gastos militares aumentam sem critérios de eficiência e qualidade”, *O Globo*, 5 de setembro de 2020, <https://oglobo.globo.com/opiniao/gastos-militares-aumentam-sem-criterios-de-eficiencia-qualidade-1-24624688>.
46. Isabella Macedo, “Rodrigo Maia defende PEC para impedir militar da ativa de assumir cargo civil”, *Folha de São Paulo*, 23 de julho de 2020, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/rodrigo-maia-defende-pec-para-impedir-militar-da-ativa-de-assumir-cargo-civil.shtml?origin=folha>.
47. Ancelmo Góis, “A sugestão sobre como encerrar a divergência do papel constitucional das Forças Armadas”, *O Globo*, 9 de junho de 2020, <https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/sugestao-sobre-como-encerrar-divergencia-do-papel-constitucional-das-forcas-armadas.html>.
48. Brasil – Ministério da Defesa, *Estratégia Nacional de Defesa* (Brasília: Ministério da Defesa, 2008). P.50.
49. Raul Jungmann, “A responsabilidade que nos cabe”, *Capital Político*, 5 de junho de 2020, <https://capitalpolitico.com/a-responsabilidade-que-nos-cabe/>.
50. Raul Jungmann, “Forças Armadas para quê?”, *Capital Político*, 21 de agosto de 2020, https://capitalpolitico.com/forcas-armadas-para-que/#.Xz_HVfPmc2U.twitter.
51. Igor Acácio, “Os Militares Podem Responder à Presente Crise?”, *Horizontes ao Sul* (Rio de Janeiro, março de 2020).
52. Simon Schwartzman, “As guerras de hoje e de amanhã”, *O Estado de São Paulo*, 14 de agosto de 2020, <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,as-guerras-de-hoje-e-de-amanha,70003398892>.

53. Cleomar Almeida, “Congresso tem se omitido na definição do papel das Forças Armadas”, Fundação Astrojildo Pereira, 20 de agosto de 2020, <http://www.fundacaoastrojildo.com.br/2015/2020/08/20/congresso-tem-se-omitido-na-definicao-do-papel-das-forcas-armadas-diz-raul-jungmann/>.

54. Tânia Monteiro, “Após entregar plano da Defesa, ministro cobra investimentos”, GaúchaZH, 23 de julho de 2020, <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2020/07/apos-entregar-plano-da-defesa-ministro-cobra-investimentos-ckcyno0hx000n01h8ptqgwwzq.html>.

A persistente vulnerabilidade da democracia liberal

William A. Galston

William A. Galston é professor de estudos de governança na Brookings Institution. Partes deste ensaio são uma adaptação de seu livro *Anti-Pluralism: The Populist Threat to Liberal Democracy* [Antipluralismo: A ameaça populista à democracia liberal] (2018).

A democracia liberal está sob pressão e na defensiva. Após um período de ascensão que durou três décadas, com o número de democracias liberais atingindo seu pico histórico em 2005, os últimos catorze anos testemunharam um declínio constante.¹ Muitas democracias liberais perderam sua vitalidade e apoio popular; algumas perderam características fundamentais da forma liberal-democrática de governo; outras as abandonaram de vez. Na Hungria, na Turquia, na Índia e no Brasil, líderes de mentalidade autoritária empunhando credenciais democráticas tentaram cercear os direitos de minorias e a competição política. Muitos desses líderes apropriaram-se da pandemia de Covid-19 para expandir seus poderes especiais, que relutarão em abdicar ao fim da crise. A liberdade de imprensa está sob ameaça, assim como o Estado de direito e a coexistência pacífica de grupos étnicos e religiosos em sociedades diversas.

*Publicado originalmente como “The Enduring Vulnerability of Liberal Democracy”, *Journal of Democracy* Volume 31, Number 3 July 2020 © 2020 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

Muito antes do início da pandemia de Covid-19, políticos e intelectuais antiliberais haviam lançado uma lista de acusações contra o liberalismo (veja abaixo). Populistas acusaram o liberalismo de ter se tornado uma desculpa para que elitistas antidemocráticos tomassem o poder dos cidadãos comuns ao mesmo tempo em que iam contra seus interesses econômicos. Nacionalistas alegavam que o liberalismo construiu leis e instituições internacionais que violavam a soberania das nações e as impediam de perseguir interesses nacionais legítimos.² Tradicionalistas alegavam que o individualismo liberal corroía comunidades morais e religiosas e que a liberdade liberal eliminara a distinção entre liberdade e permissão. Se tudo for questão de escolha, argumentavam eles, então tudo é permitido, e o niilismo é inevitável.³

Como qualquer outra forma de governo, a democracia liberal possui fraquezas estruturais intrínsecas que as dificuldades atuais exacerbam, mas não criam. Uma liderança sensata pode mitigar essas fraquezas, mas não as eliminar.

Apesar de sua atualidade na política de hoje, essas acusações não são novas e, de um modo geral, nem verdadeiras. Mas forças mais profundas estão em curso. Como qualquer outra forma de governo, a democracia liberal possui fraquezas estruturais intrínsecas que as dificuldades atuais exacerbam, mas não criam. Essas fraquezas residem no código genético da democracia liberal, passadas de geração a geração, cuja expressão varia com as circunstâncias. Uma liderança sensata pode mitigar essas fraquezas, mas não as eliminar. São uma condição a ser tratada, não uma doença a ser curada.

Acadêmicos e analistas políticos estudaram extensivamente as causas do atual retrocesso liberal-democrático. O diagnóstico agora

é claro, mesmo que haja discordância quanto aos pesos atribuídos a causas específicas.

A crise financeira global que começou em 2008 minou a confiança no consenso neoliberal que havia dominado a política desde a queda do Muro de Berlim (1989) e o colapso da União Soviética (1991). Enquanto o setor manufatureiro passava por dificuldades, muitos cidadãos da classe média e da classe operária tornaram-se vítimas da globalização e da ascensão da economia da informação. A recuperação incrivelmente lenta e a adoção prematura de políticas de austeridade fiscal alimentaram o descontentamento público, bem como o crescimento da desigualdade entre regiões geográficas e entre as classes econômicas de cada país.

O descontentamento público ia muito além das questões econômicas. À medida que a globalização se intensificava e a relevância das fronteiras nacionais diminuía (especialmente entre os países da União Europeia), o ritmo da imigração se acelerou e as populações nacionais tornaram-se mais diversas. Alguns cidadãos — sobretudo urbanos e com alta escolaridade — viam isso com bons olhos; outros, nem tanto. A crise dos refugiados na Europa em 2015 intensificou essa divisão, e os partidos anti-imigração viram seu apoio popular disparar.

A religião foi outra fonte de conflito cultural. Em sociedades democráticas onde a filiação às religiões tradicionais permaneceu ampla, o componente “liberal” da democracia liberal tornou-se sinônimo de atitudes antitradicionais, especialmente em questões de sexualidade e relações de gênero. Os tradicionalistas se ressentiam do que viam como tentativas de elites culturais, governos e instituições internacionais de impor suas visões sobre os dissidentes — e se organizaram contra isso.

Além da economia e da cultura, a governança tornou-se uma terceira fonte de insatisfação com a democracia liberal. Em muitas democracias consolidadas, havia um duopólio de partidos políticos de

centro-esquerda e de centro-direita que se alternavam no poder — e, por vezes, construíam coalizões amplas por meio das quais governavam juntos —, fazendo com que muitos cidadãos se sentissem pouco representados. Em democracias emergentes dos países da antiga União Soviética, a esperança democrática se apagou no meio de denúncias de corrupção, em que elites (muitas das quais antigos membros do regime comunista) lucravam com o processo desordenado de privatização dos ativos estatais. Em todo o mundo democrático, cidadãos comuns criticavam o que viam como instituições pouco representativas e burocratas que dominavam órgãos financeiros e de regulação.

Antiliberalismo e descontentamento

Essa tríade de descontentamento abriu as portas a regimes que nunca fingiram ser liberais-democráticos — a Rússia de Vladimir Putin e a China de Xi Jinping —, e que viam o enfraquecimento da democracia liberal como algo favorável a suas aspirações. A Rússia não mediu esforços para bloquear a ascensão de instituições democráticas estáveis na Ucrânia e enfraquecer a União Europeia. A China usou seu crescente poder econômico para afastar países em desenvolvimento da órbita democrática e torná-los mais dependentes do modelo chinês de capitalismo estatal autoritário.

Isso não é algo novo. Nos últimos dois séculos, cada era teve sua forma preponderante de antiliberalismo. No século 19, foi a aliança entre monarquias conservadoras e a Igreja Católica. Durante grande parte do século 20, foram os regimes liderados por ideologias antiliberais, como o comunismo e o fascismo.

Atualmente, o maior desafio à democracia liberal não vem de uma ameaça externa, mas de descontentamentos internos. Alguns cidadãos de democracias liberais admiram os princípios de seu sistema, mas um número maior de cidadãos as apoia por conta de seu desempenho. Se

governos liberais-democráticos não forem capazes de dar resposta aos problemas mais urgentes de seus países de uma maneira que conquiste a aprovação da população, o apoio a instituições liberais-democráticas diminuirá, abrindo portas para alternativas. A pandemia de Covid-19 é apenas o mais recente teste de competência de democracias liberais. Muitas delas pareciam estar prestes a ser reprovadas, enquanto governos autoritários se gabavam de seus superiores poderes de organização e, no caso da China, até mesmo se apresentavam também como fontes de generosidade internacional.

Diferentemente da ascensão da oposição à democracia liberal nos anos 1920 e 1930, a dissidência atual normalmente assume a forma de insurgências populistas, que dizem querer restaurar e não substituir a democracia. Na linguagem contemporânea, “populismo” significa um tipo distinto de política: a ascensão das pessoas comuns contra aqueles vistos como detentores de excessivo poder político, econômico e cultural. O populismo normalmente traz à tona um líder forte que consegue, ao mesmo tempo, canalizar os sentimentos da população e direcionar sua luta contra a concentração de poder. Líderes populistas atacam os “inimigos do povo” em termos moralistas, chamando-os de conspiradores corruptos contra cidadãos comuns, frequentemente com ligações ocultas com forças externas. O sucesso de movimentos e líderes populistas depende de um constante conflito com esses inimigos e uma luta sem fim contra as forças que representam. Programas populistas criam distinções que atraem ainda mais conflitos: são nacionalistas e não internacionalistas, e protecionistas no sentido amplo do termo, apresentando-se como baluartes contra bens importados, imigração estrangeira e ideias de fora. Muitos populistas nacionalistas se unem a forças culturalmente conservadoras contra o que veem como um ataque progressista à moralidade tradicional.

A visão populista é dicotômica, dividindo a sociedade em duas forças opostas, cada qual com um interesse comum e um objetivo único.

Uma dessas forças (“o povo”) é completamente virtuosa; a outra (“a elite”) é irremediavelmente maligna. A força do mal é o ingrediente ativo, trabalhando contra os interesses de sua vítima, a força do bem. Como as pessoas de bem não são poderosas o bastante para superar as forças sombrias, normalmente buscam um líder forte para defendê-las contra o mal que as oprime e as priva do que é seu por direito. Os populistas dizem atacar o liberalismo em nome da democracia. Conseguem fazê-lo porque a democracia traz consigo princípios que operam em diferentes dimensões. “Democracia” diz respeito a um modo de governo, enquanto “liberal” define o campo no qual esse modo de governo pode operar de maneira legítima. No conceito de democracia liberal, o antônimo de “liberal” não é “conservador”, mas “total”. A democracia liberal é uma democracia limitada pelo medo da tirania e pelo princípio dos direitos individuais.

Historicamente, os liberais temiam qualquer governo — democrático ou não — que desejasse que suas decisões tivessem alcance ilimitado. Um governo ilimitado é tirânico de nascença, e basta um demagogo hábil para fazer dessa ameaça uma realidade. Por prudência, portanto, regimes liberais normalmente possuem múltiplos centros de poder, muitas vezes competindo entre si.

Mas os liberais também apresentavam princípios e razões para um governo limitado. Os indivíduos não são apenas moralmente iguais, como dizem os democratas; cada pessoa, enquanto ser humano, possui direitos e liberdades que nenhum governo pode tirar. Um objetivo fundamental do governo é garantir esses direitos, e as ações do governo que os violam são, por definição, ilegítimas. Obviamente, indivíduos podem concordar em limitar alguns direitos quando conflitam com outros direitos. Em uma emergência, por exemplo, o exercício pleno do direito à liberdade pode conflitar com o direito a vida. Mas direitos básicos são inalienáveis, mesmo por uma maioria popular, e a população sempre detém esses direitos dos quais temporariamente abdicam.

O que o liberalismo não é

Os antiliberais atuais — populistas, nacionalistas e tradicionalistas — valem-se de uma tradição venerável que ataca o liberalismo pelo que ele não é. Aqui, resumidamente, estão algumas das acusações enganosas que costumam ser lançadas contra ele, seguidas de breves comentários nossos.

Como o liberalismo se baseia em uma antropologia que exalta o individualismo e escolhas irrestritas e nega as restrições do que é dado e não escolhido, ele não consegue acomodar o tradicionalismo cultural.

Essa acusação apoia-se em uma velha incapacidade de distinguir entre política e cultura. No liberalismo, a escolha funciona como uma fonte de autoridade política. Como coloca a Declaração de Independência dos Estados Unidos, nossas instituições de governo “[derivam] seus justos poderes do consentimento dos governados”. Portanto, o liberalismo precisa rejeitar o poder divino dos reis e do clero. Aqueles que acreditam que a autoridade política legítima deriva das institui-

ções e ensinamentos de uma crença específica são, por princípio, antiliberais.

Em sociedades liberais, comunidades tradicionais precisam prosperar pelos atrativos de seu modo de vida, não porque seus membros não têm outra escolha senão lá permanecer.

Em nossa vida social e cultural, em contraste, há muitas fontes de autoridade diferentes. As famílias gozam de autoridade legítima sobre seus filhos, independentemente do que pensam crianças indisciplinadas e adolescentes rebeldes.

Nenhum liberal por princípio argumentaria que a Igreja Católica precise se reorganizar de acordo com os princípios da soberania popular. Comunidades tradicionais como os amish e os judeus ultraortodoxos podem viver suas vidas de acordo

com práticas ancestrais que regimes liberais precisam permitir, a não ser que tais práticas violem direitos individuais ou ameacem bens públicos básicos, como a saúde pública.

Mas, em sociedades liberais, os indivíduos que crescem em comunidades tradicionais não podem ser impedidos de repudiar essas comunidades quando se tornam adultos. Não escolhemos as circunstâncias nas quais nascemos, mas, em algum momento, adquirimos o direito de deixá-las, e o Estado liberal pode garantir esse direito contra forças comunais que o neguem.

Obviamente, a exposição ao que é proibido é algo desafiador para as comunidades tradicionais. Até mesmo as crianças mais isoladas um dia descobrem que há um mundo além das fronteiras de seu grupo e que podem fazer parte dele, mesmo que a um grande custo. Grupos cujo modo de vida depende de um autocontrole meticulosamente cultivado estão sujeitos a ouvir os chamados da autoexpressão e da autorrealização.

Não é por acaso que o judaísmo tradicional chama aqueles que ignoram as leis judaicas de “epicuristas”. A pressuposição é que os violadores que abandonam as restrições da lei o fazem em busca de prazeres proibidos. A libertação dos desejos humanos é sempre o caminho mais fácil, contra o qual as comunidades tradicionais sempre lutaram.

Resumindo, os antiliberais têm razão ao observar que os vários modos de vida existentes nas sociedades liberais complicam a tarefa de preservar comunidades tradicionais, mas se equivocam ao reclamar que a diversidade liberal torna a preservação cultural impossível. Em sociedades liberais, comunidades tradicionais precisam prosperar pelos atrativos de seu modo de vida, não porque seus membros não têm outra escolha senão lá permanecer.

O liberalismo abraça uma narrativa sem fundamento da liberdade enquanto escolha ilimitada, tornando as sociedades liberais incapazes de distinguir entre liberdade e permissão ou entre virtude e vício.

Há algum fundamento nessa acusação. As sociedades liberais de fato permitem que indivíduos tenham uma gama maior de escolhas, por exemplo, sobre expressão de gênero e conduta sexual, do que sociedades tradicionais.

Mas um foco indevido nessas questões é uma forma de miopia moral. A ideia de que sociedades liberais são neutras em termos de valores, ou que desejam ou possam sê-lo, não resiste a uma observação atenta. Essas sociedades abraçam um conjunto de virtudes, incluindo trabalho, respeito às leis, responsabilidade por si e pela família, tolerância a diferenças legítimas, honestidade nas interações públicas e disposição de exercer sua cidadania. Sem autocontrole, o bom funcionamento de sociedades liberais heterogêneas torna-se impossível. As profissões nessas sociedades — professores, bombeiros, policiais, militares, profissionais da saúde, entre outros — personificam códigos de conduta permeados por virtudes e princípios morais, que buscam transmitir a futuros praticantes. A importância real desses códigos tem estado em evidência na resposta à pandemia de Covid-19.

Num nível mais profundo, o conceito de escolha individual, da qual depende o liberalismo, apoia-se em algo não escolhido — ou seja, nos direitos de que cada indivíduo é “dotado”, de acordo com a crença liberal americana. Não escolhemos ser portadores desses direitos, e não podemos escolher renunciar a eles. Também não podemos tirá-los de outras pessoas. São um fato moral “autoevidente” que restringe o que é certo fazer.

O liberalismo é uma forma de imperialismo cultural que força os proponentes de valores tradicionais a abandonar suas crenças e se curvar diante de uma nova ortodoxia.

Como qualquer outra crença, infelizmente, o liberalismo possui seu quinhão de fanáticos que prega o liberalismo para além do que seria razoável. Mas o êxito do liberalismo depende da distinção entre

a esfera pública, governada por princípios públicos, e uma esfera privada na qual crenças e práticas que conflitam com as normas públicas estão protegidas.

Por exemplo, a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que o casamento entre pessoas do mesmo sexo é um direito individual e não uma opção que as autoridades públicas podem garantir ou rejeitar. Mas isso não significa que qualquer autoridade pública tenha o direito de exigir que comunidades cuja fé conflite com essa decisão reconheçam, e menos ainda que celebrem, casamento entre pessoas do mesmo sexo. Fazê-lo significaria transformar a legitimidade política do liberalismo em uma ortodoxia cultural opressiva.

Os críticos do liberalismo contemporâneo contestarão (corretamente) dizendo que, na prática, as coisas não são tão simples. E os donos de negócios, para quem prestar certos serviços a casais do mesmo sexo violaria sua crença religiosa? O que devem fazer as famílias moralmente tradicionais quando livros didáticos de escolas públicas promovem normas sobre casamento com as quais essas famílias não concordam?

Essas são questões difíceis, mas não precisam ser insolúveis. Por exemplo, a Lei de Habitação Justa de 1968, que proíbe a discriminação nas vendas e aluguéis de imóveis, contém o que é conhecido por “exceção da Sra. Murphy”: se uma moradia possuir quatro ou menos unidades para alugar e o proprietário viver em uma dessas unidades, essa moradia está isenta dos dispositivos de não discriminação da lei. A ideia é que a casa de um indivíduo é mais privada do que pública e deveria ser tratada de maneira diferente. Proprietários não deveriam ser forçados a alugar a casa de fundo a alguém que não deseje que more lá, por qualquer motivo que seja.

Como demonstrou o movimento feminista, a linha que divide o público do privado não deveria ser vista como algo imutável. A antiga tradição que colocava a violência contra o cônjuge na esfera privada

Um liberalismo fiel a seus princípios basilares está atento à diferença entre o que é público e o que não é. Um liberalismo que ignora esse princípio em nome de outros objetivos torna-se iliberal, empunhando uma espada contra seus adversários.

perdeu espaço por razões imperiosas pelas quais ela deveria ser tratada como uma questão pública. Um lar não cria uma muralha protetora para violência e agressão, que violam direitos humanos básicos e a ordem de uma sociedade.

O ponto é: um liberalismo fiel a seus princípios basilares está atento à diferença entre o

que é público e o que não é. Um liberalismo que ignora esse princípio em nome de outros objetivos torna-se iliberal, empunhando uma espada contra seus adversários. Alternativas tradicionalistas e autoritárias ao liberalismo, no entanto, não oferecem uma distinção mais coerente entre o público e o privado: não oferecem distinção nenhuma. Sob seu comando, o governo estaria livre para controlar cada aspecto de nossas vidas.

Liberais não podem ser nacionalistas.

Essa acusação é incorreta, tanto histórica como filosoficamente. Durante o século 19, muitas revoltas nacionalistas contra a opressão local e imperial foram inspiradas em princípios liberais. (A luta de Garibaldi para liberar e unificar a Itália é um exemplo clássico.) Influenciados por Isaiah Berlin, pensadores políticos contemporâneos como David Miller e Yael Tamir defenderam o nacionalismo liberal como uma alternativa coerente ao nacionalismo iliberal e ao universalismo liberal.⁴

Dois características do liberalismo inspiraram essa crítica infundada. Os liberais são capazes de aceitar uma identidade nacional com base em tradições históricas e culturais, mas não com base em raça ou etnia. Os liberais, em outras palavras, podem ser nacionalistas cívicos, mas não etnonacionalistas. Exaltar uma raça ou grupo étnico acima

dos demais em um espaço cívico compartilhado é incompatível com princípios liberais fundamentais.

O liberalismo abraça princípios universais, dando origem à conclusão equivocada de que os liberais não são capazes de aceitar preferências nacionais. *Non sequitur*. Embora o peso e valor moral de seu filho seja igual ao do meu, isso não significa que sou obrigado a me importar com seu filho tanto quanto me importo com o meu. De maneira similar, o princípio de que “todos os homens são criados iguais” não implica que os seres humanos não possam viver em países separados e independentes, ou que os cidadãos de um país sejam proibidos de se importar mais com seus concidadãos do que com os cidadãos de outros países. Dentro de certos limites, o liberalismo é compatível com uma autopreferência coletiva, políticas migratórias restritivas e fronteiras nacionais bem definidas. O fato de que alguns liberais defendam a abertura de fronteiras não implica que todos os liberais precisam fazê-lo por princípio.

O liberalismo exige que seus seguidores apoiem o internacionalismo wilsoniano, uma base insustentável para as relações internacionais.

Isso não é verdade. Essa versão de internacionalismo, na verdade, é uma aplicação duvidosa de princípios liberais na esfera da política externa. Woodrow Wilson acreditava que uma ordem internacional com base em regras e supervisionada por uma organização internacional ofereceria uma alternativa efetiva à guerra como instrumento de política de Estado. No entanto, o liberalismo em um país é uma alternativa coerente que há muito orienta a política externa americana. Assim seria uma organização internacional que permitisse a adesão apenas de democracias liberais, que supostamente é a regra da União Europeia.

Há espaço para um debate legítimo sobre a base do direito internacional e o grau no qual instituições internacionais podem devidamente restringir a defesa de interesses nacionais. Mas a alegação de que as

nações são livres para definir e perseguir seus próprios interesses da maneira que desejarem não se sustenta, e a história do século 19 ilustra o desastre a que esse argumento pode levar.

O liberalismo significa apoiar a ideia de que a história progride de maneira inexorável em direção ao liberalismo como o princípio que guiará a vida política em todos os lugares.

Embora seja verdade que muitos liberais abraçaram a crença de que a história está do seu lado, nem todos o fazem — nem deveriam. Mesmo se você acreditar que o pensamento racional nos obriga a abraçar princípios liberais, não se pode concluir a partir disso que a história esteja se movendo de maneira inexorável em uma direção que favoreça o liberalismo, a menos que você também acredite que a razão seja a força dominante guiando as transformações históricas. Os liberais pessimistas são capazes de imaginar uma época na qual a política liberal poderia se afundar numa onda de autoritarismo sem deixar de ser, em princípio, a melhor forma de governo. Os liberais não precisam acreditar que haja uma inclinação da história em direção à justiça ou alguma outra virtude humana. Liberais sensatos entendem que não há nada de inevitável no sucesso do liberalismo, dentro ou fora do país e, se sua sobrevivência for considerada como algo certo, ele pode fracassar.

Fragilidades duradouras

Embora essas conhecidas críticas à democracia liberal representem entendimentos equivocados e, em alguns casos, interpretações errôneas deliberadas, eliminá-las revela as dificuldades mais profundas que a democracia liberal sempre enfrentará. De fato, a lista das vulnerabilidades inevitáveis da democracia liberal é impressionante.

O liberalismo se apoia em um individualismo baseado em princípios, que combina as bênçãos da liberdade aos fardos da responsabilidade pessoal. Quando esses fardos são mais do que conseguimos

suportar, o desejo por um líder salvador que nos livre deles pode tornar-se incontrolável.

O *ethos* liberal é decisivamente não heroico, valorizando mais a segurança do que o risco e a paz mais do que a guerra — o que não significa que risco e guerra possam sempre ser evitados, ou que alguns membros de sociedades liberais não valorizem os riscos ou a vida militar. Mas, na maior parte das vezes, regimes liberais tentam oferecer a seus cidadãos o máximo de segurança possível, e veem a guerra como um mal necessário e não como uma empreitada gloriosa. Contra esse pano de fundo, a vida liberal pode parecer pouco empolgante ou nobre, alimentando o desejo por conflito e aventura. E, como observaram teóricos como Karl Popper e Isaiah Berlin, o liberalismo normalmente abraça um *ethos* aparentemente mundano de progresso incremental por tentativa e erro. O liberalismo, portanto, tende a desapontar aqueles que aspiram a ideais românticos, grandes reformas e líderes visionários.

A democracia liberal pressupõe atitude e psicologia política distintas. Muitos de seus requisitos são difíceis e exigem autocontrole — por exemplo, respeito pelo Estado de direito e paciência no processo de legislar. Para aqueles que prezam por ações decisivas, essas restrições irritam e podem tornar atraente a ideia de uma governança autoritária.

Os cidadãos muitas vezes desejam mais unidade e solidariedade do que a vida liberal normalmente oferece, e a comunidade — especialmente a comunidade da tribo — pode ser uma alternativa satisfa-

A vida em sociedades governadas com base em regras suprime raiva e agressividade. Designar um inimigo legítima a manifestação dessa raiva e agressividade acumuladas. O populismo torna a política mais parecida com a guerra, o que explica em parte sua atratividade.

tória à solidão da autoexpressão individual. O liberalismo, com sua essência antitribal e seus conceitos abstratos de cidadania igualitária, regras objetivas e humanidade comum, pode muitas vezes se ver forçado a ir contra a corrente de sentimentos amplamente difundidos. O apoio aberto do antiliberalismo ao tribalismo, sua atitude maniqueísta e o constante conflito que isso acarreta tiram sua força da persistente incompletude da vida em sociedades liberais, oferecendo potentes matizes de amor e ódio que o liberalismo, com seus tons mais cinzas, não é capaz de oferecer. A antipatia tem seu apelo, e o conflito, como o amor, pode nos fazer sentir mais vivos.

As sociedades liberais-democráticas exigem que cada cidadão compartilhe o espaço cívico com outras pessoas de diferentes cores e visões. Alguns acham isso bastante estimulante; outros se irritam com isso. Não se espera que os cidadãos concordem ou gostem um dos outros, mas espera-se que permitam que outros possam falar e agir como desejam, dentro de limites amplos. O desejo de suprimir opiniões e comportamentos considerados ofensivos é instintivo. Reprimir esse sentimento vai contra a corrente e exige prática e doutrinação. Mesmo quando esse processo de formação social é bem sucedido, um resíduo do desejo de suprimir a diferença permanece, e o resultado é o conflito interno. Essa é a vertente especificamente liberal-democrática da dolorosa renúncia aos impulsos instintivos analisada por Sigmund Freud em *O mal-estar na civilização*.⁵

Assim como Freud explorou a dimensão da tragédia original da qual a civilização nunca consegue se livrar completamente, façamos uma pausa para refletir sobre as vulnerabilidades com as quais a democracia liberal (enfrentando seu próprio destino trágico) sempre precisará lidar.

A complexidade da motivação humana. Desde o início, a democracia liberal esteve vinculada ao racionalismo — o respeito à ciência, ao conhecimento técnico, a evidências empíricas e a argu-

mentos racionais, de maneira geral. O racionalismo gerou a esperança de que a própria política — o desenho de políticas públicas e instituições basilares — poderia ser movida pela razão. Como argumentou Alexander Hamilton no início de *O Federalista*, a questão é: “São as sociedades dos homens realmente capazes de instituir um bom governo a partir da reflexão e da escolha, ou estão fadadas a depender para sempre do acaso e da força em suas organizações políticas?”⁶ Ele não estava sozinho entre os fundadores dos Estados Unidos em sua determinação de demonstrar que a esperança pela razão como base da escolha política era uma aspiração realista.

Os liberais nunca acreditaram que a razão poderia ser sempre a motivação dominante da ação. Como o ex-premiê polonês Donald Tusk alertou o Conselho Europeu sobre o aumento do populismo: “As emoções, os símbolos e as simplificações são fatores de motivação mais fortes para as pessoas do que os argumentos e os programas racionais”. O racionalismo excessivo irá minar os propósitos liberais, argumentou ele, porque “as pessoas não lutam com toda a determinação por processos ou ideias abstratas. Estarão prontas a intervir nos assuntos públicos e a fazerem grandes sacrifícios, isso sim, se dentro de si despertarem as emoções”.⁷

Reconhecer a necessidade de símbolos e emoções inspiradoras não é a única deferência do liberalismo à complexidade da motivação humana. Desde o início, pensadores liberais já reconheciam, e por vezes promoviam, o papel dos interesses individuais e de grupo nas questões humanas. Esperavam que instituições construídas de maneira engenhosa poderiam transformar a busca do interesse próprio em um garantidor da liberdade política e uma fonte de progresso material.

Os liberais sempre reconheceram a influência de uma terceira força, as paixões, sobre as ações humanas. Mas nunca haviam visto as paixões como fontes de ruptura e turbulência. Ambição, inveja, beli-

cosidade e a busca da honra nos levaram a rejeitar os impulsos da razão e mesmo o interesse próprio. As paixões podem ser destrutivas e, por vezes, autodestrutivas. Podem estar em conflito com os objetivos de segurança, prosperidade e paz — o coração do modo de vida que viemos a chamar de “burguesia”.

Nesse aspecto, como em outros, o antiliberalismo segue as tendências humanas, e o liberalismo vai contra a corrente. A vida em sociedades governadas com base em regras suprime raiva e agressividade. Designar um inimigo legitima a manifestação dessa raiva e agressividade acumuladas. O populismo torna a política mais parecida com a guerra, o que explica em parte sua atratividade.

Desde a aurora da modernidade, pensadores liberais esperavam que o interesse próprio esclarecido pudesse subjugar ou mesmo suplantar nosso instinto de recorrer imediatamente às paixões. Em 1914, muitos analistas consideravam uma guerra europeia impensável por causa dos danos econômicos que ela causaria. Em 1936, com os horrores da Primeira Guerra Mundial ainda frescos na memória, John Maynard Keynes escreveria: “Perigosas inclinações humanas podem ser direcionadas para canais comparativamente inofensivos pela existência de oportunidades para ganhar dinheiro e riqueza privada, que, se não puderem ser satisfeitas dessa maneira, podem encontrar sua saída na crueldade, na busca imprudente de poder e autoridade pessoal, e em outras formas de autoengrandecimento.”⁸

Ele parecia ter esquecido que o século de relativa paz e prosperidade após o Congresso de Viena também havia testemunhado o florescimento de sentimentos antiburguesia — em particular, desprezo por atividades comerciais e pela timidez autoprotetora da vida burguesa.

Pensadores e políticos antiburguesia dominaram os anos do período entreguerras, preparando o caminho para o fascismo italiano e o nacional-socialismo alemão. Em tempos de caos e conflitos, seres

humanos anseiam pela tranquilidade da vida cotidiana, e muitos ficam satisfeitos quando a conseguem. Mas outros não, e isso tende a incluir não apenas os potenciais líderes de sociedades, mas também indivíduos cujas aspirações vão além do conforto material. Teorias políticas que negligenciam a realidade desses tipos humanos estão fadadas à inadequação, tanto enquanto narrativas da realidade quanto como guias para a ação. O realismo demanda mais do que um foco estrito na ordem política na qual os indivíduos possam perseguir seu interesse próprio.

A democracia liberal se apoia em uma filosofia da autopreservação confortável. Não há dúvidas de que esse seja um desejo dominante, ainda mais em tempos de pobreza, guerra e conflitos civis. Mas assim como o conflito atrai sua própria antítese, pode-se dizer o mesmo da tranquilidade. Como observou Bertrand Russell: “o impulso pelo perigo e aventura está profundamente enraizado na natureza humana, e nenhuma sociedade que ignore isso consegue permanecer estável por muito tempo”.⁹

Essa proposição levou William James a buscar um “equivalente moral da guerra”.¹⁰ Embora não haja algo assim, o combate político chega perto. Assim como os movimentos sociais, quando massas de indivíduos que pensam de maneira parecida encontram um propósito comum na luta contra as imperfeições e injustiças da sociedade. Assim como as calamidades nacionais, que clamam por bravura e sacrifício. Assim como os raros momentos de propósito nacional, quando líderes carismáticos inspiram jovens idealistas a abdicar ganhos pessoais por um propósito maior.

As ambiguidades da liberdade e da igualdade. A democracia liberal também se apoia em uma filosofia de liberdade individual — e, com ela, a responsabilidade pessoal —, mas o individualismo nem sempre é satisfatório. A maioria das pessoas deseja um nível de comunidade e solidariedade que a vida em sociedades individualistas mui-

tas vezes frustra. O preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos fala dos “benefícios da liberdade”, mas a liberdade também pode ser um fardo. Como argumentou Erich Fromm em *O medo à liberdade*, a ansiedade que a liberdade muitas vezes produz pode levar ao desejo de dominar, e até mesmo destruir, o que parece incontrolável.¹¹

Essa ansiedade também pode levar as pessoas a buscar segurança psicológica por meio da submissão a uma autoridade externa. Diante de forças externas aparentemente irresistíveis, os indivíduos que sentem perder o controle pessoal sobre suas vidas muitas vezes buscam líderes que prometem oferecer domínio em vez de dependência do acaso, e que oferecem conforto psicológico por meio de ligações não mediadas com seus seguidores. A dominação e a submissão são o *yin* e o *yang* do autoritarismo e, também, e de certa forma de maneira mais benigna, de instituições hierárquicas em geral (incluindo aquelas que nem mesmo as sociedades mais liberais podem prescindir).

A democracia liberal oscila desconfortavelmente entre o particularismo e o universalismo. Por um lado, o compromisso com a igualdade erode as diferenças. Se a dignidade e os direitos pertencem a todos os seres humanos em virtude de sua humanidade comum, então tratar indivíduos de maneira diferente com base no lugar em que nasceram ou em suas crenças não parece justificável. Refugiados que fogem da perseguição deveriam ser tratados como gostaríamos de ser tratados se os papéis se invertessem. De uma perspectiva estritamente igualitária, as fronteiras nacionais parecem veículos para o egoísmo coletivo.

Por outro lado, o documento de fundação dos Estados Unidos fala tanto de povos como de indivíduos, e da “posição igual e separada, a que lhe dão direito as leis da natureza e as do Deus da natureza” a um povo. Em princípio, não apenas indivíduos, mas também povos se encontram em relação de igualdade entre si, e esses dois tipos de igualdade podem colidir na prática, bem como a liberdade individual e a autodeterminação da nação.

A liberdade e a igualdade também podem colidir. Alexis de Tocqueville demonstrava preocupação com o fato de que uma paixão descontrolada pela igualdade pudesse levar cidadãos democráticos a entregar suas liberdades a um despotismo suave de uma burocracia centralizada, uma preocupação que os conservadores de hoje frequentemente manifestam. Mas também há evidências do contrário: a paixão pela liberdade pode levar cidadãos democráticos a tolerar um grau de desigualdade que ameaça transformar a democracia numa oligarquia. E o zelo descontrolado pela liberdade pode enfraquecer a ação coletiva da qual a segurança e o bem-estar do país podem depender em momentos de perigo.

Sentimentos tribais. Uma pitada de tribalismo parece fazer parte da condição humana e dos sentimentos inconfessos de indivíduos. Gostamos de nos associar com aqueles que compartilham de nossa língua, costumes e história, e tendemos a confiar mais neles do que em “pessoas de fora”. Quando os recursos precisam ser compartilhados, preferimos compartilhá-los com aqueles com os quais nos identificamos. Quando nossa tribo sofre uma ameaça, nosso senso de identidade se intensifica, assim como o impulso de defender nosso grupo. Quando acordos entre tribos ameaçam a identidade tribal, a tribo costuma prevalecer. Foi assim em 1914 no início da Primeira Guerra Mundial, quando a alardeada unidade internacional da classe operária da Europa entrou rapidamente em colapso e os trabalhadores se uniram em torno de suas respectivas bandeiras nacionais.

O populismo, especialmente quando aliado ao etnonacionalismo, é abertamente tribal. Ele legitima sentimentos que os princípios liberais-democráticos suprimem. Essa é a origem de uma das principais forças do populismo. As tribos conferem mérito a seus membros e inferioridade aos não membros, normalmente em termos estereotípicos. Isso dá origem ao fenômeno extraordinariamente persistente do preconceito. Até mesmo quando membros de uma tribo são persuadidos

por meio da razão e experiência de que seu preconceito é injustificado, o sentimento persiste. Políticos populistas compreendem isso e apelam ao preconceito de maneiras que satisfazem seus seguidores, mas que podem ter consequências perigosas para a segurança individual e para a ordem social.

Em situações de escassez ou ameaça, a dicotomia iguais/diferentes dá lugar à dicotomia amigos/inimigos. E quando um bem é inerentemente escasso, esse ciclo é ainda mais provável e pernicioso. Quando novos grupos desafiam hierarquias tradicionais, aqueles com maior status acabam resistindo. O ganho de alguns é necessariamente a perda de outros. E quando aqueles com maior status são convidados a renunciar a demandas com base em religião ou etnia em nome de uma identidade cívica comum, tendem a responder redobrando as demandas particularistas.

Hierarquia versus igualdade. Isso não quer dizer que os cidadãos de democracias liberais não tenham nenhum motivo para ter raiva. Em sociedades liberais-democráticas a igualdade moral convive com a desigualdade social e econômica. Quando a riqueza das elites econômicas parece desconectada— e mesmo oposta — do bem-estar da comunidade, a comunidade reage com indignação moral.

As desigualdades de status são ainda mais emocionalmente voláteis. Toda sociedade, não importa quão igualitária por princípio, possui múltiplas hierarquias sociais. Aqueles com maior status muitas vezes olham com desdém para pessoas de menor status social, que reagem ao desdém com ressentimento. Ser menosprezado, mesmo que por um gesto ou um olhar, sempre dói. Ser ignorado é ainda pior.

Em princípio, sociedades liberais-democráticas conferem status social com base no mérito e não em circunstâncias do nascimento. Mas os indivíduos podem ser bem sucedidos em várias dimensões, e o tipo de sucesso que uma sociedade coloca em destaque determina como ela define status. Em democracias liberais contemporâneas,

indivíduos que não têm realizações educacionais e profissionais são muitas vezes considerados cidadãos de segunda classe, e a defesa de que essa hierarquia é baseada no mérito torna as coisas ainda piores. Compreensivelmente, aqueles que são desprezados reagem rejeitando a classificação com base na expertise em favor do bom senso e do instinto.

Instituições tecnocráticas de elite como o Fed, o banco central dos Estados Unidos, estão sempre expostas a crítica, ainda mais quando são construídas de maneira insulada, sem eleição. Nesses casos, preocupações econômicas e de status costumam se misturar, porque é natural imaginar que instituições distantes e opacas sirvam aos interesses das elites, e não dos cidadãos comuns.

Ação versus restrição. A governança liberal-democrática gera muitos tipos de frustração popular. Embora a democracia liberal seja compatível com o autogoverno, praticamente todos os países atualmente são tão grandes que instituições representativas — e, com elas, as várias patologias da representação — são inevitáveis. A distância geográfica produz uma distância psicológica, e as pessoas enquanto “principais”* irão sempre temer que seus “agentes” sirvam a seus próprios interesses em vez daqueles dos cidadãos que supostamente representam. A corrupção entre os representantes, um perigo perene, tende a ser especialmente considerada generalizada quando a situação está ruim e é alta a desconfiança nos líderes e nas instituições.

Os cidadãos elegem representantes que não fazem — de fato, não podem fazer — o que cada eleitor deseja, em parte porque os eleitores apoiam os candidatos por razões diferentes — por vezes, opostas. O desejo dos cidadãos de se autogovernar conflita com as obrigações da vida cotidiana — e com a aversão que a maioria das pessoas sente pelo

* O dilema do agente-principal ocorre quando uma pessoa ou entidade (“agente”) toma decisões em nome de (ou que impactam) outra pessoa ou entidade (“principal”), mas acabam motivados a agir em interesse próprio. (N. T.)

exercício da política. “O problema com o socialismo”, diz a frase atribuída a Oscar Wilde, é que “toma muitas manhãs”. O mesmo ocorre com qualquer outro programa político, se formos levar a frase a sério. A maioria dos cidadãos quer um governo que seja do povo e para o povo, mas é mais ambígua sobre um governo pelo povo.

Alguns sistemas liberais-democráticos dividem o poder entre múltiplas instituições, deliberadamente desacelerando o processo de tomada de decisão e criando a oportunidade de distintos pontos de vista moldarem a política. Sistemas parlamentaristas multipartidários tipicamente exigem que os partidos negociem para formar um governo. Ambos os sistemas frustram o desejo dos cidadãos de ações rápidas e decisivas. Outra fonte de frustração é o fato de que todos os regimes liberais-democráticos impedem que maiorias ajam quando seus desejos conflitam com os direitos de indivíduos e de grupos minoritários.

Max Weber descreveu o processo de formulação de políticas públicas como a “perfuração lenta de tábuas duras”.¹² Em nenhum lugar isso é mais verdade do que em democracias liberais. Quando os cidadãos nesses regimes se frustram com o ritmo lento das mudanças, ficam tentados a se voltar para formas menos restritas e mais decisivas de ação pública — ou seja, para formas mais autoritárias de liderança. Isso é ainda mais provável durante calamidades nacionais. A questão é se líderes democraticamente eleitos que obtêm poderes extraordinários nessas circunstâncias irão devolvê-los voluntariamente ao fim da crise. É exatamente a pergunta que os húngaros estão se fazendo neste momento enquanto Viktor Orban exerce os poderes de emergência recém-adquiridos em meio à pandemia.

O casamento fatídico da política liberal com os mercados econômicos. As instituições políticas liberais-democráticas há muito coabitam com economias de mercado, e não é por acidente: esta última é uma condição necessária para a primeira. Não apenas as economias de mercado que funcionam bem produzem a prosperidade necessária para su-

focar o conflito cultural e a luta de classes, mas uma esfera parcialmente independente de propriedade e transações ajuda a garantir a liberdade individual que a política liberal-democrática promete defender.¹³

Mas até mesmo mercados regulados produzem desigualdade, e quando a desigualdade ultrapassa determinado patamar (embora seja difícil determiná-lo), torna-se um problema para a democracia. Aristóteles, assim como James Madison, via relação entre uma classe média forte e uma ordem constitucional estável.¹⁴ A ciência política contemporânea confirma essa conexão.¹⁵ Quando a tendência de desigualdade aumenta as proporções de ricos e de pobres às custas da classe média, aumentam as chances de intensificação do conflito entre os extremos. E uma vez que os recursos econômicos podem ser traduzidos em poder político, a riqueza exerce uma influência desproporcional sobre as políticas públicas.

Podemos discutir se, deixadas à sua própria mercê, as economias de mercado se moverão inexoravelmente em direção a uma maior desigualdade. Mas é indiscutível que, a partir de certo ponto, a desigualdade econômica passe a configurar uma ameaça à democracia liberal. De tempos em tempos, sistemas políticos liberais precisam agir para manter os resultados do mercado dentro de certos limites democráticos.

Há outra tensão fundamental entre mercados e a política liberal. Os mercados estão incessantemente substituindo produtos e modos de produção existentes. Algumas pessoas gostam de mudanças intermináveis; outros acham isso desconcertante. A maioria de nós depende de hábitos arraigados e de instituições estáveis, tanto econômicas quanto políticas. O fechamento de fábricas pode desestabilizar comunidades inteiras e desmoralizar trabalhadores que dependiam daquela circunstância econômica.

Não há razão para acreditar que a democracia liberal possa sempre resolver a tensão entre instituições estatais e o mercado, em larga medida porque, até certo ponto, tanto a política quanto os mercados

sofrem o impacto das transformações tecnológicas. A Revolução Industrial produziu novas conformações econômicas que exigiam novas respostas políticas. Os resultados — sufrágio universal, regulação pública das empresas e o desenvolvimento da seguridade social — ajudou a reduzir a desigualdade econômica por muitas décadas. Embora o legado da Revolução Industrial continue a moldar a política democrática no Ocidente, a transformação tecnológica incessante no contexto da globalização levantou novas questões que as instituições políticas herdadas têm dificuldades de enfrentar.

Desejando mais de uma coisa

Soren Kierkegaard disse uma vez que a “pureza do coração é querer uma coisa”.¹⁶ De acordo com esse padrão, os seres humanos são radicalmente impuros. Buscamos múltiplos bens desarmônicos, e nossa incapacidade de obtê-los todos através de um modo de vida ou forma de organização política é fonte de constante insatisfação.

As vulnerabilidades liberais refletem essa condição humana. O individualismo dá origem ao desejo por comunidades mais densas. O igualitarismo conflita com o desejo por status e diferenciação. O fardo da responsabilidade pessoal abre as portas para líderes que prometem fazer escolhas por nós. A diversidade produz o desejo por unidade; negociações entediadas, por uma liderança ágil e decisiva; a estabilidade, por mudança; a tranquilidade, por agitação; e a segurança, pelo perigo.

A seta aponta para ambos os lados, obviamente. Cidadãos de sociedades opressoras anseiam por liberdade. Minorias em países com religiões oficiais não desejam outra coisa senão liberdade religiosa. Sociedades comunitaristas frustram membros que buscam uma pitada maior de escolhas individuais e privacidade.

Não há uma cura permanente para essa oscilação sem fim, apenas tratamento paliativo. Sociedades sensatas reservam espaço para que

indivíduos e grupos encontrem seu próprio equilíbrio (dentro de limites amplos) entre bens concorrentes e para que mudem de opinião ao longo do tempo. Se forças políticas dominantes (incluindo maiorias populares) tentam tirar o máximo de vantagem de sua posição, as minorias dissidentes podem concluir que sua única opção é resistir.

As sociedades que combinam responsividade e vontade popular com proteções robustas de indivíduos e grupos minoritários estão mais bem posicionadas para alcançar um equilíbrio flexível e sustentável entre essas forças concorrentes. E a capacidade das sociedades liberais de fazer autocrítica e reforma pacífica é uma fonte constante de força. Apesar dos desafios atuais, a perspectiva para a democracia liberal não é tão desoladora quanto as circunstâncias do momento poderiam sugerir.

Ainda assim, não há garantia de que essa forma de governança duramente conquistada irá sobreviver. Sem uma liderança sensata que entenda e enfrente as permanentes vulnerabilidades da democracia liberal, seu declínio pode continuar. A história não oferece garantias, apenas desafios e oportunidades.

Notas

1. Adrian Karatnycky, “The 30th Anniversary Freedom House Survey: Liberty’s Advances in a Troubled World”. *Journal of Democracy*, v. 14, n. 1 (jan. 2003), pp. 100-13; Freedom House, *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy*. Disponível em: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf>.

2. Yoram Hazony, *The Virtue of Nationalism*. Nova York: Basic Books, 2018.

3. Rod Dreher, *The Benedict Option: A Strategy for Christians in a Post-Christian Nation*. Nova York: Penguin Random House, 2017; Patrick J. Deneen, *Why Liberalism Failed*. New Haven: Yale University Press, 2018.

4. Isaiah Berlin, *Against the Current: Essays in the History of Ideas*. Nova York: Viking, 1980; David Miller, *Citizenship and National Identity*. Cambridge (EUA):

Polity, 2000; Yael Tamir, *Why Nationalism*. Princeton: Princeton University Press, 2019.

5. Sigmund Freud, *Civilization and Its Discontents*. Nova York: W.W. Norton, 1962. [Ed. bras.: *O mal-estar na civilização*. São Paulo: Penguin, 2011]

6. Alexander Hamilton, “The Federalist No. 1: Introduction”. In: Ian Shapiro (Org.), *The Federalist Papers*. New Haven: Yale University Press, 2009, p. 7. [Ed. bras.: *Os artigos federalistas, 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.]

7. Para o discurso de Tusk ao Conselho, ver <www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/16/ceremonial-lecture-by-president-donald-tusk-at-the-technical-university-of-dortmund>. Ver também Jaroslaw Kuisz; Karolina Wigura, “The Pushback Against Populism: Reclaiming the Politics of Emotion”. *Journal of Democracy*, v. 31, n. 2 (abr. 2020), pp. 41-53.

8. John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Macmillan, 1936, p. 374. [Ed. bras.: *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Saraiva, 2017.]

9. Bertrand Russell, *The Impact of Science on Society*. Nova York: Simon and Schuster, 1953, p. 69. [Ed. bras.: *O impacto da ciência na sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.]

10. Para o discurso de James de 1906, “The Moral Equivalent of War”, publicado pela primeira vez em 1910, ver <www.uky.edu/~eushe2/Pajares/moral.html>.

11. Erich Fromm, *Escape from Freedom*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1941. [Ed. bras.: *O medo à liberdade*. Rio de Janeiro: LTC, 1983.]

12. A frase é do famoso discurso de Weber de 1918, “Politics as a Vocation”, encontrada em *From Max Weber: Essays in Sociology*. Abingdon: Routledge, 1991, p. 128. [Ed. bras.: *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2015.]

13. Robert Dahl assim argumenta: “as democracias poliárquicas de fato só resistiram em países cuja economia era predominantemente de mercado” e “essa relação estrita existe porque certos aspectos básicos do capitalismo de mercado o tornam favorável para as instituições democráticas”. Robert A. Dahl, *On Democracy*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2015, pp. 166-67. [Ed. bras.: *Sobre a democracia*. Brasília: Ed. UnB, 2001.]

14. Aristóteles, *Politics*, livro 4, seção 1295b-1296b. Em uma coluna de jornal não assinada de janeiro de 1792, Madison observou que “os partidos são inevitáveis”, mas recomendou que as políticas deveriam “combater seus perigos”. Entre os passos que ele defendia estavam “leis, que, sem violarem o direito de propriedade, reduzem a riqueza extrema a um estado de mediocridade e elevam a indigência extrema a um estado de conforto”. Ver <<https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-14-02-0176>>.

15. Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. *American Political Science Review*, v. 53, n. 1 (mar. 1959), pp. 69-105.

16. Soren Kierkegaard, *Purity of Heart Is to Will One Thing: Spiritual Preparation for the Office of Confession*. Nova York: Harper and Row, 1956. [Ed. bras.: *Discursos edificantes em diversos espíritos - 1847*. São Paulo: LiberArs, 2018.]

Desordem nas redes sociais: Desconfiança nos aplicativos de mensagens na América Latina

*Noam Lupu, Mariana V. Ramírez Bustamante
e Elizabeth J. Zechmeister*

Noam Lupu é professor associado de ciência política e diretor-adjunto do LAPOP Lab. Mariana V. Ramírez Bustamante é pós-graduanda em ciência política. Elizabeth J. Zechmeister é professora de ciência política e diretora do LAPOP Lab. Os três são vinculados à Universidade Vanderbilt.

A política está presente nas redes sociais como nunca. Governos dependem dessas plataformas para disseminar suas mensagens e impulsionar apoiadores. Seus opositores políticos convocam correligionários com uma tecnologia que equilibra forças de uma maneira que a mídia tradicional não foi capaz de fazer. Movimentos entram em ebulição, organizam-se e alcançam seu objetivo com posts que viralizam. Por sua vez, um número crescente de cidadãos volta-se às redes sociais como fonte de notícias sobre política, compartilhando-as em suas redes e alimentando ainda mais o motor da política.¹

As implicações para a democracia são uma preocupação cada vez maior para analistas, acadêmicos e cidadãos em geral. De acordo com

*Publicado originalmente como “Social Media Disruption: Messaging Mistrust in Latin America”, *Journal of Democracy* Volume 31, Number 3 July 2020 © 2020 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

um estudo de 2019, 85% dos brasileiros encontram dificuldades em distinguir notícias verdadeiras de notícias falsas na internet. Preocupações similares foram manifestadas por 70% dos respondentes de uma pesquisa realizada no Reino Unido e 67% em outra nos Estados Unidos. Nesta última, maiorias consideráveis viam as redes sociais como uma força divisora da nação e disseminadora de mentiras. Um estudo do Pew Research Center envolvendo onze países em desenvolvimento observou que muita gente acreditava que as redes sociais e tecnologias relacionadas tornavam as pessoas mais bem informadas, mas proporções similares também sentiam que essas mesmas ferramentas deixavam as pessoas mais suscetíveis à manipulação.²

Embora a maioria dos estudos tenha focado nos efeitos das redes sociais nas democracias avançadas da América do Norte e Europa Ocidental, o uso de redes sociais vem disparando no mundo em desenvolvimento, onde a democracia pode ser ainda mais frágil. A noção de que as redes sociais são uma força amplamente democratizante, que ajudaria os cidadãos ao redor do mundo na tarefa de responsabilizar seus líderes, agora soa estranha. Atualmente parece claro que essas tecnologias também oferecem uma plataforma de desinformação viral, disseminação de discurso de ódio e alimentação de emoções violentas e políticas divisivas. No mundo em desenvolvimento, há uma cilada adicional: nesses países, uma proporção maior da população possui acesso limitado à informação política, e a competição política é muitas vezes menos estruturada e institucionalizada. À medida que as redes sociais se tornam uma fonte importante de informação política nos países em desenvolvimento, estariam cumprindo sua promessa democratizante ou, pelo contrário, precipitando a ruína da democracia?

Para avaliar como as redes sociais — em especial Facebook, Twitter e WhatsApp — estão moldando atitudes democráticas e a política eleitoral na América Latina, analisamos recentes campanhas nacionais

na Argentina, Brasil, El Salvador e México. Também analisamos novos dados de pesquisas de opinião do AmericasBarometer para obter percepções sobre as atitudes de latino-americanos que fazem uso mais frequente de redes sociais.

Em toda a região, à medida que latino-americanos fazem uso cada vez mais frequente das redes sociais para fazer campanha — e espalhar desinformação —, parece que uma maior exposição a essas plataformas está, ao mesmo tempo, promovendo atitudes pró-democracia e ampliando a desconfiança nas instituições democráticas. Se políticos e representantes eleitos não conseguirem responder às condições políticas subjacentes que sustentam os efeitos indesejados das redes sociais, isso poderá levar ao aumento da desconfiança dos cidadãos latino-americanos em relação a seus governos.

O avanço das redes sociais na América Latina

Atualmente, as redes sociais são um dos principais canais de engajamento político na América Latina. Em parte, isso reflete a rápida disseminação do acesso à Internet que, de acordo com os dados do AmericasBarometer, quase dobrou na região entre 2008 e 2017. Atualmente, muitos políticos latino-americanos usam as redes sociais tanto como parte integral de suas campanhas quanto como uma ferramenta para se comunicar com sua base após eleitos.

A Argentina e o Brasil são um bom exemplo desse rápido crescimento. Na Argentina, as redes sociais assumiram um papel relevante nas campanhas eleitorais de 2011 e 2015, sendo usadas de uma maneira particularmente intensa por políticos de direita como o ex-presidente Mauricio Macri (2015-19) e a antiga governadora da província de Buenos Aires María Eugenia Vidal.³ De 2011 a 2015, a proporção de políticos argentinos nacionalmente relevantes com conta no Twitter cresceu acentuadamente, de pouco mais de 60% para 95%. Durante as

eleições gerais de 2019, praticamente todos os candidatos a deputado, a senador e a presidente usaram o Twitter.

A ascensão do Facebook na política brasileira conta história similar. Durante as eleições de 2010, quando o Orkut, a rede social da Google, ainda era popular no Brasil, apenas uma pequena proporção dos políticos do país usava o Facebook. Mas, nas eleições de 2018, o Facebook havia se tornado parte da caixa de ferramentas políticas de praticamente todos os candidatos presidenciais e parlamentares em exercício. Esses números são mais fáceis de medir para Twitter e Facebook, cujos posts são publicamente acessíveis. Evidências de ciclos eleitorais recentes, no entanto, também sugerem que o WhatsApp (que é criptografado e, portanto, mais difícil de se estudar) tornou-se uma plataforma ainda mais importante para os políticos da América Latina.

Embora o WhatsApp seja fundamentalmente um serviço de mensagens, disponível desde 2016 tanto em smartphones quanto em computadores, na América Latina e outras regiões em desenvolvimento ele toma a forma de uma plataforma de rede social. As pessoas entram em grupos de WhatsApp para compartilhar notícias e informações, combinar atividades e discutir temas. Esses grupos são muitas vezes enormes, incluindo vários membros da família, vizinhos, escolas ou clubes. Além disso, indivíduos são muitas vezes adicionados a grupos sem seu conhecimento e interagem por meio de mensagens de grupo com pessoas que não conhecem pessoalmente. Candidatos políticos frequentemente enviam mensagens de campanha por meio de grupos do WhatsApp.

O WhatsApp tem grande apelo entre políticos latino-americanos porque seu uso na região disparou. A plataforma, que apareceu pela primeira vez em 2009, decolou após ter sido comprada pelo Facebook em 2014. Na pesquisa do AmericasBarometer de 2018-19,⁴ quase dois a cada três adultos latino-americanos disseram ter usado o WhatsApp, tornando-o a plataforma de rede social mais popular. O Facebook, usa-

do por 56% dos adultos, vem logo atrás em segundo. O Twitter é bem menos popular na região, sendo usado por apenas um a cada dez adultos.⁵ Há uma considerável sobreposição na base de usuários dessas plataformas: 51% dos adultos latino-americanos usam tanto o Facebook quanto o WhatsApp. Ao mesmo tempo, apenas 30% dos adultos latino-americanos dizem não ter conta ou não usar redes sociais.

Na América Latina, a proporção de cidadãos que usa redes sociais varia consideravelmente entre os países. Por exemplo, 80% dos uruguaios usam o WhatsApp, em comparação com apenas 47% dos hondurenhos. Em geral, o uso de redes sociais é substancialmente acima da média regional nos países mais ricos do Cone Sul e significativamente abaixo da média na região mais pobre da América Central, uma diferença que reflete taxas mais altas de posse de celular e, em particular, de acesso domiciliar à internet naquele grupo (de acordo com dados do AmericasBarometer).⁶

Obviamente, nem todo mundo com uma conta em redes sociais usa sua rede preferida com a mesma frequência. Na América Latina, 82% dos que usam o WhatsApp o fazem diariamente, enquanto 15% diz acessar o app algumas vezes por semana. Os usuários do Facebook visitam a rede social com um pouco menos de frequência, com 57% dizendo ver seu conteúdo diariamente e outros 33% algumas vezes por semana. Em contraste, somente 37% dos usuários do Twitter olham conteúdo nessa rede social diariamente, e 34% o fazem algumas vezes por semana.

Por si só, todo esse uso de redes sociais não significa necessariamente que as pessoas estão buscando ou interagindo com informações *políticas*. De fato, as redes sociais são consideradas por estudiosos de comunicação fontes de “*soft news*”,⁷ nas quais o conteúdo político é de interesse secundário para seus usuários.⁸ Ainda assim, na América Latina, a maioria dos usuários das redes sociais diz ver com frequência conteúdo político. A proporção de respondentes do AmericasBarome-

ter que diz ver informação política algumas vezes por semana ou mais é de 61% entre usuários do Facebook, 57% entre os usuários do Twitter e 32% entre os usuários do WhatsApp. Tudo isso representa um crescimento dramático da relevância política das redes sociais desde 2012, quando apenas 11% dos latino-americanos diziam receber ou compartilhar informações políticas nas redes sociais.⁹

Quem usa redes sociais na América Latina? Talvez sem surpresa, dados do AmericasBarometer mostram que o usuário médio das redes sociais é mais jovem, urbano, possui maior renda e escolaridade que o cidadão médio na região. As mesmas características diferem os usuários gerais mais frequentes e aqueles que veem conteúdo político com mais frequência. Não parece haver diferença de gênero significativa no uso de WhatsApp e Facebook, embora mais usuários do Twitter sejam homens. Mulheres e habitantes de áreas rurais estão entre os usuários que dizem ver menos informação política nas redes sociais. Embora o uso de redes sociais varie de maneira previsível entre e dentro dos países, a tendência de alta é abundantemente clara: as redes sociais vieram para ficar.

Lições de eleições recentes

O que isso significa para a política latino-americana? Por um lado, ao facilitar a criação de conteúdo próprio e o compartilhamento de opiniões, as redes sociais transformam a dinâmica da troca de informação. Em vez de simplesmente absorver de maneira passiva informações vindas de autoridades, os cidadãos passaram a ser capazes de debater com seus pares.¹⁰ Essa é a promessa democratizante das redes sociais. Por outro lado, na falta de controle de conteúdo, o ritmo veloz de compartilhamento de informações nas redes sociais pode facilitar a disseminação de histórias enganosas, notícias falsas e desinformação.¹¹ Essa dinâmica ficou evidente em quatro eleições presidenciais

recentes na América Latina: México (2018), Brasil (2018), El Salvador (2019) e Argentina (2019).

As eleições gerais do México em 1º de julho de 2018 giraram em torno da disputa presidencial, na qual o esquerdista Andrés Manuel López Obrador manteve uma liderança consistente e acabou vencendo. O ciclo eleitoral testemunhou o grande esforço de disseminação de informação falsa e desinformação nas redes sociais usando uma combinação de contas reais contratadas, contas automatizadas (ou “bots”) e contas “ciborgues” (que são parcialmente automatizadas e parcialmente geridas por uma pessoa).¹² Alegações fantasiosas foram frequentes e abundantes, como a que dizia que a campanha de López Obrador era financiada pelo presidente autoritário da Venezuela, Nicolás Maduro, ou apoiada pela Rússia de Vladimir Putin, ou que o Papa Francisco havia tecido críticas a López Obrador, ou que Ricardo Anaya, um dos adversários de López Obrador, apoiava o muro fronteiro de Donald Trump. Bots que saturavam redes sociais com mensagens de apoio a determinados candidatos já haviam aparecido em eleições mexicanas anteriores,¹³ mas as campanhas de informações falsas — que agora apareciam não apenas no Twitter, mas também no Facebook e no WhatsApp — aumentaram em alcance e intensidade em 2018. Grupos comerciais também vendiam seus serviços, coordenando respostas em larga escala, muitas vezes enganosas, em posts do Facebook sobre os candidatos.

As eleições gerais do Brasil de outubro de 2018 consolidaram o WhatsApp como a principal plataforma de campanhas de informações falsas.¹⁴ Alguns analistas acreditam que durante a disputa possam ter surgido até um milhão de grupos de WhatsApp voltados a impulsionar diversos candidatos.¹⁵ Outras plataformas de redes sociais desempenharam um papel de reforço, com a disseminação de informações falsas compartilhadas por influenciadores no Twitter e no Facebook.

Jair Bolsonaro, o pouco conhecido deputado federal de extrema-direita que veio da lanterna até conquistar a presidência, usava regu-

larmente as redes sociais para divulgar afirmações provocadoras que chamavam atenção dos meios de comunicação tradicionais — a mesma estratégia usada por Trump nas primárias republicanas de 2016. Mas também foram publicadas reportagens segundo as quais empresas de marketing digital contratadas por apoiadores de Bolsonaro teriam usado listas ilegais de números telefônicos para criar grupos de WhatsApp e distribuir desinformações sobre seu principal rival, Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT). Essas mensagens incluíam alegações absurdas de que o sistema de voto eletrônico do Brasil havia sido hackeado pela Venezuela e manipulado para favorecer Haddad, e que o candidato do PT havia distribuído mamadeiras com bico em formato de pênis para combater a homofobia.¹⁶ Outro item mostrava o nome do popular ex-presidente petista Luiz Inácio Lula da Silva, ligado a Haddad, próximo do número 17. Os brasileiros votam selecionando o número de seu partido ou candidato favorito, mas 17 era o número do partido de Bolsonaro, não do PT.¹⁷

As redes sociais também viraram do avesso as eleições gerais de El Salvador de fevereiro de 2019, mas de uma maneira distinta. Por três décadas, dois partidos haviam se alternado no controle da presidência do país. Em 2019, no entanto, Nayib Bukele, o prefeito independente de direita de San Salvador, tornou-se rapidamente o favorito. Bukele, então com 37 anos, fez campanha contra a corrupção dos partidos tradicionais e era conhecido por comunicar-se diretamente com seus eleitores por meio das redes sociais.¹⁸ Enquanto prefeito, usava Twitter, Facebook e Instagram para anunciar políticas e informar os cidadãos sobre eventos na capital. Como candidato a presidente, usou as redes sociais para reforçar mensagens provocadoras de campanha para seus 1,3 milhão de seguidores (em um país de 6,4 milhões de habitantes). Na ausência de um partido ou organização de campanha, Bukele fez das redes sociais seu caminho para uma vitória avassaladora.

Nos últimos meses do ciclo eleitoral, informações falsas se espalharam amplamente nas plataformas sociais: imagens manipuladas dos adversários de Bukele em campanha, afirmações infundadas de que a companhia aérea alemã Lufthansa construiria um novo e moderno aeroporto internacional caso Bukele vencesse, e uma fotomontagem que fazia parecer que havia grandes multidões em um comício de Bukele incorporando imagens de outro comício.¹⁹ As eleições salvadorenhas demonstraram que, mesmo em um país onde o uso de redes sociais é comparativamente baixo, essas redes podem ter um impacto enorme nas mãos de uma personalidade política versada em seu uso.

Na Argentina, o WhatsApp havia se tornado uma importante plataforma de campanha e uma das principais fontes de informação falsa quando os cidadãos foram às urnas em outubro de 2019. Já em 2015, as redes sociais foram um recurso importante para candidatos à presidência. Mas, em 2019, as campanhas utilizaram essas plataformas em uma escala massiva. Há relatos de que a equipe do candidato à reeleição Mauricio Macri gerenciava uma rede de 300 mil ativistas via grupos de WhatsApp, com especial atenção para grupos de pais uma vez que, neles, os usuários tendem a não conhecer pessoalmente todos os membros do grupo.²⁰ Apoiadores desenvolviam e compartilhavam textos, memes e clipes de áudio e de vídeo. Ainda mais do que em 2015, os ativistas usavam microdirecionamento para fazer essas mensagens chegarem aos tipos específicos de usuários com mais chances de serem persuadidos.

Além dessas iniciativas de campanha havia uma enxurrada de informações falsas direcionadas contra ambos os lados do espectro político. Esse conteúdo enganoso variava de alegações falsas sobre o número imenso de imigrantes recebendo recursos de programas sociais a vídeos editados de candidatos fazendo declarações vexatórias ou parecendo bêbados.²¹ O site de checagem de informações (*fact-checking*) Chequeado lista centenas de alegações falsas que se espalharam por

redes sociais, às vezes chegando em meios de comunicação tradicionais durante a campanha.

Como essas quatro eleições mostram, as redes sociais tornaram-se essenciais para as campanhas eleitorais e se transformaram em plataformas úteis para quem busca levar vantagem por meio de informações falsas ou desinformação ou mesmo minar a legitimidade das eleições. Campanhas de informações falsas estão se tornando cada vez mais sofisticadas, e seu centro de gravidade está migrando de plataformas mais públicas para o WhatsApp, onde a criptografia torna mais difícil detectá-las e impedi-las.

Ao mesmo tempo, essas eleições também foram testemunhas de tentativas de governos e da sociedade civil de combater as informações falsas. No México, mais de oitenta meios de comunicação criaram uma iniciativa conjunta chamada Verificado 2018, com financiamento da sociedade civil, fundações, universidades e das próprias plataformas de redes sociais. Ao longo da campanha eleitoral daquele ano, a Verificado desmentiu centenas de histórias e memes falsos que se espalhavam pelas redes sociais e pela imprensa tradicional. Essa iniciativa é, até o momento, o esforço mais amplo de combater a informação falsa já visto na América Latina, embora esforços similares tenham surgido no Brasil (Projeto Comprova) e na Argentina (Chequeado e Reverso). Em 2019, o governo argentino foi um passo além e criou um órgão responsável por checagem de fatos ligado à agência que supervisiona as eleições. Atores do governo e da sociedade civil estão inovando e aprendendo com a experiência a melhor forma de combater informações falsas.

Em partes mais pobres da região, como El Salvador, a sociedade civil e órgãos eleitorais são mais fracos e com orçamento tão baixo que não foram capazes de lançar iniciativas similares. Nesses países, os governos dependem mais fortemente da autorregulação das redes sociais, que se dedicaram pouco à checagem de fatos e a informar os usuários se o conteúdo que encontram é considerado falso.²²

Uso de redes sociais e atitudes políticas

Ainda assim, mesmo que a veracidade de cada afirmação espalhada nas redes sociais pudesse ser comunicada de maneira rápida e convincente, ser inundado por informações falsas, incivilidade e mensagens provocadoras poderia afetar as atitudes políticas das pessoas, “reforçando e radicalizando ... crenças e valores partidários”.²³ As

De um lado, os usuários frequentes de redes sociais estão mais comprometidos com a diversidade política e com a política democrática, ao menos em termos de princípios abstratos. De outro lado, a evidência sugere que a maior exposição a afirmações falsas e a mensagens emotivas, por vezes de ódio, que se espalham nas redes sociais podem, de fato, aumentar a insatisfação com sistemas políticos e a desconfiança de instituições democráticas

mensagens das redes sociais, sejam elas verdadeiras ou falsas, são muitas vezes criadas para provocar emoções negativas, como raiva e medo, semeando dúvida e descrença. Consequentemente, mesmo um usuário cuidadoso das redes sociais pode tornar-se mais cético ou apático.²⁴

Para mensurar em que grau essa dinâmica vem ocorrendo na América Latina, novamente usamos os dados de 2018-19 do AmericasBarometer. Classificamos os respondentes da

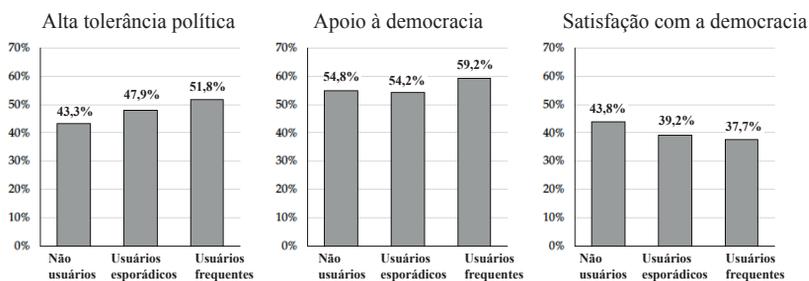
pesquisa em três diferentes grupos de acordo com a frequência com a qual eles veem conteúdo nas redes sociais: os que não usam redes sociais, os que usam com pouca frequência (algumas vezes por mês ou algumas vezes por ano) e os que usam frequentemente (algumas vezes por semana ou todos os dias).

A Figura 1 compara esses grupos em três dimensões: nível de tolerância política, apoio à democracia em termos abstratos e satisfação com a democracia em seu país.²⁵ Em toda a região, as pessoas que

usam as redes sociais com maior frequência parecem, em média, ser mais politicamente tolerantes e apoiar a democracia em termos abstratos. Mas também tendem a estar menos satisfeitos com o funcionamento da democracia em seu próprio país. Esses resultados se mantêm mesmo quando levamos em consideração o fato de que as pessoas que usam redes sociais tendem a ser mais novas, mais urbanas, mais ricas e mais instruídas que a média dos cidadãos de seu país.²⁶

A evidência é ainda mais clara ao sugerir que o uso de redes sociais gera desconfiança. Para cada um de nossos três grupos, a Figura 2 mostra a proporção de respondentes da pesquisa que relataram alto nível de confiança em instituições democráticas: o presidente, o Congresso, a Suprema Corte, os governos locais, as eleições e a imprensa. No geral, a confiança em instituições democráticas é bastante baixa na região, uma situação que reflete anos de má governança e grandes escândalos de corrupção. Mas as pessoas que usam redes sociais com maior frequência desconfiam mais de cada uma dessas instituições (até mesmo quando controlamos por características demográficas). Os grupos se diferem ainda mais entre si quanto aos níveis de confiança no Executivo e na imprensa tradicional.²⁷

Figura 1: Atitudes políticas, por frequência de uso de redes sociais



Fonte: AmericasBarometer 2018-19.

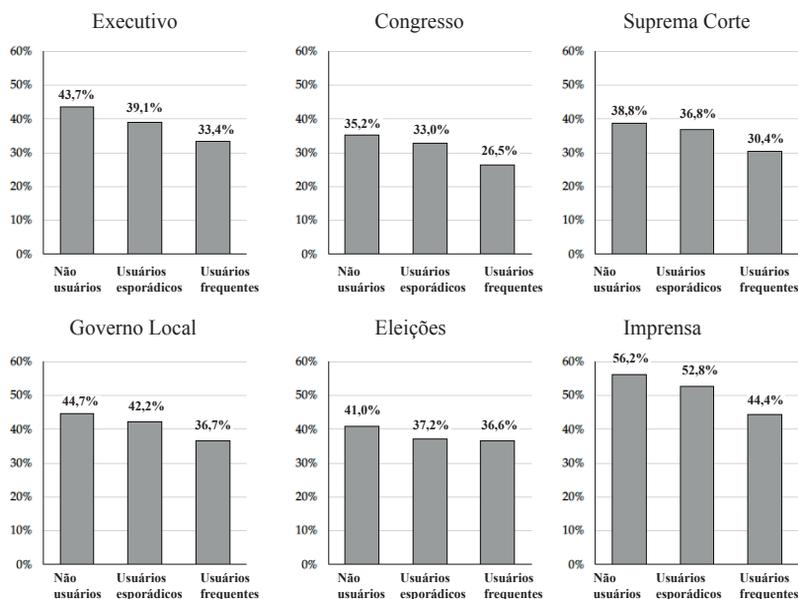
Esses resultados ilustram os dois lados da moeda das redes sociais. De um lado, os usuários frequentes de redes sociais estão mais comprometidos com a diversidade política e com a política democrática, ao menos em termos de princípios abstratos. De outro lado, a evidência sugere que a maior exposição a afirmações falsas e a mensagens emotivas, por vezes de ódio, que se espalham nas redes sociais podem, de fato, aumentar a insatisfação com sistemas políticos e a desconfiança de instituições democráticas. Esses efeitos também podem persistir em algum grau mesmo se a checagem de fatos pudesse efetivamente informar e persuadir cada cidadão sobre a veracidade do conteúdo visto nas redes sociais. E o ceticismo e a desconfiança são prejudiciais para o bom funcionamento das democracias, que dependem do engajamento dos cidadãos no processo político e da confiança na legitimidade de suas instituições, independentemente dos resultados políticos.

As redes sociais trazem boa e má sorte para as democracias latino-americanas, mas a má parece superar a boa. À medida que mais pessoas se transformam em usuários de redes sociais — e especialmente quando cidadãos menos hábeis digitalmente entram para o mundo online —, os efeitos perniciosos das redes sociais podem se intensificar mais rapidamente do que os benéficos. Cada nova eleição na região parece trazer campanhas mais sofisticadas, prolongadas e menos detectáveis visando desinformar e manipular o público.

A checagem de fatos é uma ferramenta importante na luta contra a informação falsa, especialmente durante as campanhas eleitorais. Iniciativas na Argentina, no Brasil e no México mostram um caminho pela frente: a construção de consórcios robustos de meios de comunicação com a capacidade de verificar e, quando necessário, desmentir histórias, imagens e vídeos que circulam nas redes sociais. Mas, para verificar de maneira efetiva o grande volume de informação falsa que circula, essas iniciativas precisam contar com equipe suficiente e am-

pio financiamento, e precisam do apoio dos órgãos eleitorais. Quando os recursos são mais limitados, inevitavelmente haverá lacunas: por exemplo, embora iniciativas de checagem de fatos possam analisar muitas afirmações falsas feitas no nível nacional, histórias sobre candidatos e política no nível local recebem quase nenhuma atenção.

Figura 2: Confiança nas instituições, por frequência de uso de redes sociais



Fonte: AmericasBarometer 2018-19.

Ao mesmo tempo, essas iniciativas somente funcionam se o público confia nas avaliações do que é fato e o que é ficção. O ceticismo será maior se os cidadãos possuírem razão para desconfiar da objetividade dos checadores de fatos — como no caso do Chequeado na Argentina, comandado pela esposa de um prefeito com ligações políticas com o então presidente que disputava as eleições.

Mesmo nas condições mais favoráveis, a checagem de fatos não pode ser a última palavra no combate à informação falsa. Há evidências contraditórias em relação à sua efetividade, e repetir afirmações falsas, mesmo quando o objetivo é desmenti-las, pode ajudar a disseminá-las.²⁸ No melhor cenário, os checadores de fatos são contratados pelas próprias redes sociais, e suas avaliações não somente acompanham um post como também afetam a possibilidade de ele ser exibido. As plataformas podem “rebaixar” itens falsos e reduzir sua visibilidade nos feeds de notícias dos usuários. O mais comum é organizações de checagem de fatos simplesmente postarem sua avaliação online ou disseminá-la por meio dos meios de comunicação tradicionais. Em ambos os casos, a análise de um post leva tempo e, quando chega o resultado, dezenas de milhares de usuários podem ter visto a informação falsa. Mesmo uma operação de checagem de fatos com boa equipe e orçamento não é capaz de analisar cada história e afirmação compartilhadas nas redes sociais.

Por fim, essa abordagem da checagem de fatos funciona apenas para as plataformas de redes sociais como o Facebook e o Twitter, nas quais os posts são públicos ou no mínimo disponíveis à própria empresa. Os acontecimentos na Argentina e no Brasil sugerem que as iniciativas de verificação das informações falsas nessas redes fizeram com que os divulgadores de mentiras se voltassem ao WhatsApp. Como as mensagens de WhatsApp são visíveis somente aos usuários, não é possível para a própria plataforma incorporar uma avaliação sobre a veracidade das informações. Para descobrir se um post do WhatsApp é falso, os usuários precisam procurar fora do app — mas isso pode ser muito difícil, já que cada vez mais usuários do WhatsApp, em particular os mais pobres, dependem de planos de celular que oferecem o WhatsApp gratuitamente, mas cobram por outros dados de Internet consumidos.

As redes sociais não são indefesas nessa luta. Elas podem investir em iniciativas confiáveis de checagem de fatos em todos os países,

especialmente naqueles que, como El Salvador, contam com pouca infraestrutura local. Como os checadores de fatos não conseguem dar conta de tanta informação falsa, as redes sociais também poderiam tomar medidas para limitar a velocidade na qual ela se espalha. O WhatsApp já o fez em alguns países, por meio de medidas que tornam mais difícil a disseminação rápida de mensagens em massa: permitindo que usuários restrinjam quem pode adicioná-los a grupos, reduzindo o número máximo de usuários em um grupo, e limitando o número de vezes que um post pode ser encaminhado. Mais desses tipos de limites poderiam ser implementados, especialmente durante períodos eleitorais. Além disso, as próprias plataformas podem avisar periodicamente seus usuários que eles podem denunciar conteúdo que acreditam ser falso.

Já passou da hora de órgãos governamentais entrarem na briga. Embora muitos governos tenham regras sobre propaganda eleitoral e regulem os meios de comunicação tradicionais, eles têm sido lentos e dedicado poucos recursos para a regulação e investigação de mensagens eleitorais nas plataformas das redes sociais. Em vez de contar com a autorregulação dessas empresas, lideranças políticas precisam agir para proteger o interesse público. Deveriam trabalhar em conjunto com essas empresas para identificar campanhas de desinformação e as pessoas por trás delas. Também deveriam investir na educação das pessoas para vaciná-las contra a desinformação, por meio de alertas amplamente divulgados e campanhas de letramento digital.

Talvez mais importante, no entanto, seja o fato de que a disseminação de informações falsas e os efeitos indesejáveis das redes sociais nas atitudes políticas não existem no vácuo. Pesquisas mostram que as pessoas são mais propensas a acreditar em informações falsas quando já desconfiam de seu sistema político e quando a polarização política é alta.²⁹ Essa pode ser uma razão pela qual vimos muito mais desinfor-

mação em contextos de maior polarização como na Argentina, Brasil e México do que em El Salvador.

Essas são condições subjacentes que precisam ser consideradas por formuladores de política pública. A tarefa não é fácil, mas, tampouco, impossível. Lideranças políticas precisam construir coalizões, e governos precisam incentivar e destacar exemplos de acordo político em vez de confrontação. Órgãos governamentais, com a ajuda de atores internacionais, precisam investir na reconquista da confiança eliminando a corrupção e prestando serviços públicos de maneira mais eficiente. E, então, divulgar esses feitos da maneira mais ampla possível — quiçá pelas redes sociais.

Notas

1. Ver, por exemplo, Pablo Barberá; Thomas Zeitzoff, “The New Public Address System: Why Do World Leaders Adopt Social Media?”. *International Studies Quarterly*, v. 62, n. 1 (mar. 2018), pp. 121-30; Nic Newman et al., Reuters Institute Digital News Report 2019 (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2019). Disponível em <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-06/DNR_2019_FINAL_0.pdf>; Joshua A. Tucker et al., “From Liberation to Turmoil: Social Media And Democracy”. *Journal of Democracy*, v. 28, n. 4 (out. 2017), pp. 46-59 [Ed. bras.: “Da libertação à desordem: redes sociais e democracia”. *Journal of Democracy em Português*, v. 7, n. 1, 2018. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/publicacoes#JournalDemocracy>>].

2. Newman et al., op. cit.; Mark Murray, “Poll: Americans Give Social Media a Clear Thumbs-Down”. *NBC News*, 5 abr. 2019; Pew Research Center, “Publics in Emerging Economies Worry Social Media Sow Division, Even as They Offer New Chances for Political Engagement”. 13 maio 2019. Disponível em: <www.pewresearch.org/internet/2019/05/13/publics-in-emerging-economies-worry-social-media-sow-division-even-as-they-offer-new-chances-for-political-engagement>.

3. Rocío Annunziata; Andrea Fernanda Ariza; Valeria Romina March, “‘Governar es estar cerca’: Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal”. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, n. 24 (jan.-jun. 2018), pp. 71-93.

4. Nossas análises regionais conferem peso igual a cada país, independentemente do tamanho da amostra. Para uma análise mais aprofundada dos dados do AmericasBarometer, ver Noam Lupu; Elizabeth J. Zechmeister; Mariana V. Ramírez Bustamante, “Social Media and Political Attitudes”. In: Noam Lupu; Elizabeth J. Zechmeister (Org.), *Pulse of Democracy*. Nashville: LAPOP, 2019, pp. 52-65.

5. Para cada plataforma, identificamos usuários com base em uma combinação de duas questões da pesquisa. A primeira perguntava: “Você tem conta no Facebook/Twitter/WhatsApp?”. Para aqueles que respondiam afirmativamente, perguntava-se então: “Com que frequência você vê conteúdo no Facebook/Twitter/WhatsApp?”. Identificamos como usuários aqueles que disseram possuir conta e que veem conteúdo com frequência superior a “nunca” (uma das respostas para a pergunta de follow-up).

6. Por exemplo, há forte correlação entre o uso de WhatsApp em um país e acesso domiciliar à internet (0,93), celulares no domicílio (0,86) e posse de celular (0,83). Dados do AmericasBarometer 2018/19 e do Pew Research Center. Ver Jacob Poushter; Caldwell Bishop; Hanyu Chwe, “Social Media Use Continues to Rise in Developing Countries but Plateaus Across Developed Ones”. Pew Research Center, 19 jun. 2018.

7. Textos mais leves, que não têm necessariamente relação imediata com a descrição de um fato ou acontecimento social, política ou economicamente relevante. Opõe-se a “*hard news*”. (N. T.)

8. Jody C. Baumgartner; Jonathan S. Morris, “MyFaceTube Politics: Social Networking Web Sites and Political Engagement of Young Adults”. *Social Science Computer Review*, v. 28, n. 1 (fev. 2010), pp. 28-9.

9. AmericasBarometer 2012.

10. Andrea Ceron, “Internet, News, and Political Trust: The Difference Between Social Media and Online Media Outlets”. *Journal of Computer-Mediated Communication*, v. 20, n. 5 (set. 2015), pp. 487-503; Tucker et al., op. cit.

11. David M. J. Lazer et al., “The Science of Fake News”. *Science*, 9 mar. 2018, pp. 1094-96.

12. Samantha Bradshaw; Philip N. Howard, *Challenging Truth and Trust: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*. Oxford Internet Institute,

2018; Maria Fernanda Pérez Argüello; Donara Barojan, “Disinformation in the 2018 Elections. Mexico”. In: Luiza Bandeira et al. *Disinformation in Democracies: Strengthening Digital Resilience in Latin America*. Washington, D.C.: Atlantic Council, 2019, pp. 20-29.

13. Marcos Martínez, “México: los ‘bots’, ‘trolls’ y otros trucos de manipulación em internet que amenazan las próximas elecciones presidenciales”. *BBC News*, 30 maio 2018.

14. Ver Luiza Bandeira; Roberta Braga, “Disinformation in the 2018 Elections. Brazil”. In: Bandeira et al., op. cit., p. 8.

15. Newman et al., op. cit., p. 121.

16. Ver Tai Nalon, “Did WhatsApp Help Bolsonaro Win the Brazilian Presidency?”. *Washington Post*, 1º nov. 2018.

17. Mike Isaac; Kevin Roose, “Disinformation Spreads on WhatsApp Ahead of Brazilian Election”. *New York Times*, 19 out. 2018.

18. Kate Linthicum; Emily Green, “Social Media Star from Far-Right Party Declares Victory in El Salvador’s Presidential Election”. *Los Angeles Times*, 3 fev. 2019.

19. Rodrigo Baires, “Las Noticias Falsas de la Campaña Presidencial”. *América Latina en Movimiento*, 13 fev. 2019.

20. Hugo Alconada Mon, “¿Cómo combatir las noticias falsas durante las elecciones en Argentina?”. *New York Times*, 1 abr. 2019; Federico Mayol, “El macrismo busca llevar la campaña electoral a los grupos de WhatsApp”. *Infobae*, 2 maio 2019.

21. Lucas Robinson, “Fake News Persists in Argentina as Election Draws Near”. *Buenos Aires Times*, 14 set. 2019.

22. Daniel Funke, “Facebook Announces Sweeping Changes to Its Anti-Misinformation Policies”. *Poynter*, 10 abr. 2019.

23. Ben Raderstorff; Michael J. Camilleri, *Online Disinformation in the United States: Implications for Latin America* (Washington, D.C.: Inter-American Dialogue,

2019). Ver também Shanto Iyengar; Gaurav Sood; Yphtach Lelkes, “Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization”. *Public Opinion Quarterly*, v. 76, n. 3 (2012), pp. 405-31.

24. Lazer et al., op. cit.; Kai Shu et al. “Fake News Detection on Social Media: A Data Mining Perspective”. Disponível em: <www.kdd.org/exploration_files/19-1-Article2.pdf>.

25. A tolerância política é um índice baseado no grau de aprovação ou reprovação dos respondentes em relação ao direito a voto, participar em demonstrações pacíficas, disputar eleições e à livre expressão de críticos do regime. O apoio à democracia é medido pela questão: “a democracia tem alguns problemas, mas é melhor do que qualquer outra forma de governo. Até que ponto concorda ou discorda desta frase?”. A satisfação com a democracia é medida pela pergunta: “De uma maneira geral, você está muito satisfeito/a, satisfeito/a, insatisfeito/a ou muito insatisfeito/a com o funcionamento da democracia no (país)?”

26. As diferenças entre não usuários e usuários frequentes são todas estatisticamente significativas e robustas na análise de regressão com controles demográficos.

27. Outros estudos também concluíram que usuários de redes sociais confiam menos em meios de comunicação tradicionais. Ver Ryan Salzman, “Understanding Social Media Use in Latin America”. *Palabra Clave*, v. 18, n. 3 (2015), pp. 842-58.

28. Adam J. Berinsky, “Rumors and Health Care Reform: Experiments in Political Misinformation”. *British Journal of Political Science*, v. 47, n. 2 (abr. 2017), pp. 241-62.

29. Ver, por exemplo, Stephan Lewandowsky; Ullrich K.H. Ecker; John Cook, “Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the ‘Post-Truth’ Era”. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, v. 6, n. 4 (dez. 2017), pp. 353-69; Brian E. Weeks; R. Kelly Garrett, “Electoral Consequences of Political Rumors: Motivated Reasoning, Candidate Rumors, and Vote Choice During the 2008 U.S. Presidential Election”. *International Journal of Public Opinion Research*, v. 26, n. 4 (Winter 2014), pp. 401-22.

A sobrevivência do autoritarismo

Por que Maduro ainda não caiu

Javier Corrales

Javier Corrales é professor de ciência política do Amherst College. Entre suas obras estão Fixing Democracy: Why Constitutional Change Often Fails to Enhance Democracy in Latin America [Consertando a democracia: Por que mudanças constitucionais não costumam melhorar a democracia na América Latina] (2018) e Dragon in the Tropics: Venezuela and the Legacy of Hugo Chávez [Dragão nos trópicos: Venezuela e o legado de Hugo Chávez] (2015, 2ª ed., em coautoria com Michael Penfold).

O regime autocrático que começou a se formar na Venezuela sob o comando do presidente Hugo Chávez há duas décadas, e que vem endurecendo sob seu sucessor Nicolás Maduro, é considerado pelos padrões mundiais um caso ao mesmo tempo típico e não usual de retrocesso democrático. É típico na medida em que a erosão da democracia foi causada pelo Poder Executivo, e aconteceu por um processo incremental que começou de maneira ambígua e foi se polarizando desde então. É, no entanto, atípico por força do grau de retrocesso democrático que ocorreu por lá.¹ A queda do nível democrático do que era a Venezuela um quarto de século atrás para o que é hoje foi profunda. É difícil encontrar casos recentes de declínio democrático em

*Publicado originalmente como “Authoritarian Survival: Why Maduro Hasn’t Fallen”, *Journal of Democracy* Volume 31, Number 3 July 2020 © 2020 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

qualquer lugar do mundo comparáveis ao declínio venezuelano, com exceção talvez da Nicarágua de Daniel Ortega.

O caminho do retrocesso democrático da Venezuela não foi livre de oposição. Maduro, que assumiu o comando do país como sucessor indicado após a morte por câncer de Chávez em março de 2013, enfrentou resistência política de partidos de oposição, da mídia, da sociedade civil, de membros do Exército e de atores internacionais. Chegou ao poder não por meio de eleições primárias, mas porque Chávez o havia escolhido pessoalmente para ser o próximo líder do que chamava de “socialismo bolivariano”. Maduro venceu as eleições presidenciais de abril de 2013 por estreita margem em meio a questionamentos quanto à lisura do processo eleitoral, renunciando um mandato frágil. Presidiu o país durante uma das mais devastadoras crises econômicas já vistas em tempos modernos. Sua taxa de aprovação foi caindo consistentemente, enquanto melhorava a perspectiva eleitoral da oposição, a exemplo da vitória desta última nas eleições para a Assembleia Nacional em 2015. Houve manifestações em massa nas ruas em 2014 e 2017. Desde 2019, o regime de Maduro tem tido que lidar com o aumento das sanções financeiras impostas pelos Estados Unidos, a União Europeia e a maioria dos países das Américas. De fato, tal foram as pressões que seria de se esperar que Maduro já tivesse caído.

O regime poderia ter resistido por um tempo, mas sua sobrevivência após sete anos impressiona. Como ele conseguiu se manter no po-

Presidentes que tentam se tornar mais autocráticos têm na “fusão de função” — transferir a instituições existentes a capacidade de executar uma série de funções tradicionalmente reservadas a outras instituições — uma nova maneira de sobreviver e possivelmente superar resistências

der? A resposta mais óbvia é que Maduro sobreviveu por ter se tornado mais autoritário. Herdou um regime semiautoritário e endureceu-o. mas, para que esse argumento seja analiticamente útil, precisamos especificar as práticas autoritárias que permitiram a Maduro sobreviver por tanto tempo.

Aqui precisamos dar um passo atrás e olhar para o contexto global. Ao longo da última década, mais democracias adquiriram características de autocracias, e mais autocracias têm endurecido suas práticas autoritárias.² Na tentativa de se tornar mais autocráticos, regimes como o de Maduro frequentemente enfrentam resistência política. Alguns presidentes que seguem esse caminho conseguem sobreviver e neutralizar essa resistência, tornando-se então mais autoritários. Outros, em comparação, perdem a batalha, o que pode interromper, desacelerar ou até mesmo reverter a tendência de retrocesso democrático. O que explica a sobrevivência de práticas autocráticas diante de um movimento de resistência?

Parte da resposta é que as novas ferramentas para a sobrevivência autocrática têm apelo. Isso precisa ser mais estudado. Uma particularmente digna de nota no que se refere à Venezuela é o que chamo de “fusão de função”. Essa tática autoritária em particular consiste em transferir a instituições existentes a capacidade de executar uma série de funções tradicionalmente reservadas a outras instituições. Presidentes que tentam se tornar mais autocráticos têm na fusão de funções uma nova maneira de sobreviver e possivelmente superar resistências.

Há muito sabemos que autocracias normalmente tentam superar choques econômicos e políticos por meio de táticas consagradas de sobrevivência como reforçar o controle sobre instituições, tornar-se mais repressiva, atacar a sociedade civil, intensificar a vigilância, perseguir líderes da oposição, canalizar recursos para aliados do regime e aprofundar laços com outros Estados autocráticos.³ Tudo isso continua atualmente disponível aos autocratas. A fusão de funções é mais uma opção à disposição dos regimes autocráticos.

Em suma, essa manobra consiste em aproveitar instituições existentes e atribuir a elas papéis tipicamente associados a outras instituições. Portanto, ela “funde funções” de novas maneiras, como quando grupos da sociedade civil se transformam em paramilitares, e as Forças Armadas em atores econômicos. A fusão de funções agrada a Estados que tentam se tornar mais autocráticos porque os permite fazer menos uso de métodos tradicionais — especialmente repressão militar ostensiva —, agora vistos como trazendo muitas consequências negativas para o regime. Por permitir o uso mais econômico de métodos autocráticos tradicionais, a fusão de funções possui um apelo crescente como ferramenta de sobrevivência.

A fusão de funções tem sido a marca da transição da Venezuela de uma semidemocracia sob Chávez para um autoritarismo pleno sob Maduro. Chávez ficou famoso por transformar a PDVSA, a empresa estatal de petróleo do país, em uma organização multitarefa dedicada a financiar o partido governista, enriquecer apoiadores do regime, financiar programas de bem-estar social, agir como um empregador de última instância e firmar acordos com aliados estrangeiros. Maduro deu continuidade a essa tática, mas levou a fusão de funções a novos patamares, empregando-a em relação aos militares, que passaram a diversificar seu portfólio de atividades; a grupos civis organizados, que receberam a atribuição de conduzir operações quase-militares bem como atividades criminosas; à Assembleia Nacional Constituinte, que adquiriu a dupla função de legisladora e partido governista; e a forças armadas estrangeiras, a quem Maduro concedeu parte da soberania venezuelana.

Práticas autocráticas tradicionais

Desde o início de sua gestão, Maduro deparou-se com inúmeras graves crises. Embora nenhuma delas por si só tenha sido letal, juntas

tornavam-se mais do que a maioria dos governos democraticamente eleitos seriam capazes de suportar. Uma das respostas de Maduro às múltiplas crises tem sido adotar ou reforçar práticas autocráticas convencionais.

A primeira crise foi a diminuição da competitividade eleitoral de Maduro. Ele venceu por pouco as eleições presidenciais de 2013 e, em seguida, sofreu uma impressionante derrota nas eleições parlamentares de 2015. Sua popularidade afundou. Maduro lidou com o problema expandindo o número de irregularidades eleitorais. Barrou um pedido de referendo sobre seu *recall* e realizou eleições fraudulentas de uma Assembleia Nacional Constituinte. Em 2019, seu governo manipulou o calendário das eleições presidenciais e centros de votação, usou verbas públicas para cooptar eleitores, baniu candidatos e partidos e negou a realização de auditorias em resposta a alegações de fraude eleitoral.

Outra crise foi desencadeada pela perda de controle sobre o Legislativo nas eleições de 2015. Maduro respondeu com duas manobras autoritárias clássicas: loteou os tribunais de maneira ilegal antes que os legisladores recém-eleitos assumissem e passou a contar com o apoio desses tribunais quando se recusava a reconhecer as leis aprovadas por aquela legislatura. Fez uso extensivo de technicalidades, fabricações e decisões dos tribunais, apoiado a todo instante por seus amigos juízes.

E, então, veio a crise entre os militares. Chávez deixou brevemente a presidência após um golpe de Estado em abril de 2002, e Maduro há muito alega estar sob ameaça de um “golpe contínuo”. Não há dúvidas de que Maduro enfrentou uma insatisfação significativa entre os mais de 160 mil membros das Forças Armadas. Isso o levou a aumentar a repressão. Há relatos de que qualquer oficial que “estabeleça contato com a oposição” pode ser preso, além de receber ameaças contra sua família.⁴ Em meados de 2019, o regime prendeu 217 oficiais da ativa e da reserva (incluindo doze generais), muitos dos quais sem julgamento. Desde 2017, houve ao menos 250 casos de tortura cometida

contra oficiais militares, seus parentes e ativistas de oposição.⁵ Relatos sugerem que forças de segurança cubanas foram diretamente mobilizadas em 2008 para treinar uma unidade do governo, conhecida como Direção Geral de Contrainteligência Militar, dedicada a espionar as Forças Armadas.⁶

A Operação Gideão, ofensiva armada que fracassou na tentativa de tirar Maduro do poder no início de maio de 2020, ilustra o tamanho tanto da insatisfação dos militares quanto da vigilância do Estado. Esse plano, elaborado por cerca de trezentos oficiais militares venezuelanos exilados na Colômbia, pretendia invadir a Venezuela pelo mar e derrubar Maduro. A empreitada contou com a colaboração de uma empresa de segurança americana e teve apoio de opositores civis de Maduro. A operação de desembarque que envolveu cerca de sessenta pessoas, não teria sido possível sem deserção de militares. Entre as razões do fracasso estava a capacidade de infiltração de Maduro. Suas forças estavam prontas e interceptaram as duas embarcações invasoras.

Próxima na lista de problemas é a grave contração econômica da Venezuela. Em curso desde ao menos 2014, foi a pior crise econômica na América Latina desde 1945, com índices de pobreza comparáveis a tempos de guerra. Para sobreviver, Maduro serviu-se de uma ferramenta tipicamente autoritária: compadrio desenfreado. Concedeu a elites econômicas e aliados próximos privilégios como acesso às melhores taxas de câmbio, contratos para importar comida para os programas públicos de distribuição de alimentos (comitês locais de abastecimento e produção, conhecidos pela sigla CLAP), alto grau de impunidade e, mais recentemente, controle de minas de ouro (colocadas nas mãos de governadores favoráveis ao regime).⁷

Por fim, Maduro precisou sobreviver ao crescimento das manifestações de rua. Para lidar com as ondas de protesto em massa pelo país de 2014 e 2017, seu governo lançou mão das formas mais tradicionais de repressão: força bruta e censura. A Venezuela testemunhou níveis

de repressão não vistos na América Latina (com a possível exceção recente da Nicarágua) desde o início dos anos 1980. O grupo venezuelano de defesa dos direitos humanos Foro Penal relata que, ao fim de julho de 2017, 133 pessoas haviam morrido durante os protestos. (Dessas, 101 haviam sido “diretamente assassinadas” nas manifestações.) O regime também havia efetuado 5.061 prisões arbitrárias, e em 31 de julho mantinha 620 prisioneiros políticos.⁸ A censura aumentou, com a ajuda da tecnologia chinesa. Em 2017, o governo contratou uma empresa chinesa de telecomunicações (ZTE) para desenvolver um cartão nacional de identidade, chamado *Carnet de la Patria*, capaz de rastrear o comportamento social e político dos cidadãos. Todo mudo precisa carregar consigo esse cartão para se qualificar para receber assistência alimentar bem como para acessar benefícios previdenciários e combustível subsidiado. O governo também oferece prêmios em dinheiro para encorajar cidadãos a solicitar o cartão. Cerca de dezoito milhões de venezuelanos possuem o cartão.⁹ Aparentemente, desde o início da pandemia de Covid-19, a censura à imprensa intensificou-se. O bloqueio a conteúdo ou acesso à Internet agora se estende a portais que cobrem a disseminação da doença, incluindo até mesmo websites mantidos pela Organização Mundial da Saúde.¹⁰

Os usos da fusão de funções

Maduro adicionou a seu arsenal autoritário convencional o método mais moderno de fusão de funções. Esse conceito não é novo às ciências sociais, nem é necessariamente algo que só acontece sob regimes autoritários: democracias também viram suas instituições serem manipuladas e distorcidas para servir a propósitos diferentes daqueles originalmente estabelecidos para elas. Por exemplo, governos democraticamente eleitos frequentemente usam gastos sociais para comprar votos, “afinam” os instrumentos da política macroeconômica para influenciar resultados eleitorais e manipulam informações para esqui-

var-se de críticas. De maneira similar, regimes autoritários frequentemente incorporam ou “imitam” práticas democráticas, por exemplo, ao permitir o uso de eleições para ocupar alguns cargos, ou ao permitir certos aspectos de independência da imprensa para sobreviver.

A fusão de funções está ligada a esse tipo de amalgamação institucional, mas também possui diferenças. Relaciona-se na medida em que o Estado deliberadamente combina funções institucionais que normalmente não se espera ver juntas. Mas difere-se na medida em que a fusão acontece não com a importação de instituições de outros tipos de regime, mas combinando as funções de instituições dentro de um mesmo tipo de regime. Vejamos alguns exemplos. O primeiro envolve os militares.

Todo regime autoritário precisa de apoio militar. O regime de Maduro o possui, mas com toques não convencionais. Atualmente na Venezuela, o termo “os militares” não significa apenas o establishment militar padrão (envolvendo soldados orientados tanto profissional como ideologicamente), mas também quatro outros grupos, cada qual com uma motivação para apoiar Maduro. Para além dos militares tradicionais, há primeiro os políticos militares que ocupam altos cargos civis. Em 2020, oito membros do gabinete de Maduro, composto de 33 ministérios, bem como sete dos dezenove governadores que pertencem ao partido governista, são militares da ativa ou da reserva. Há também os generais que estão no comando de, ao menos, sessenta estatais. Até abril de 2020, isso incluía a PDVSA, que é a maior petrolífera do mundo em termos de reservas provadas de petróleo e, até recentemente, era uma das poucas empresas na Venezuela capazes de aferir lucro de exportação.

Além dos militares-soldados, dos militares-políticos e dos militares-gestores, Maduro criou duas classes de militares com fins lucrativos. Uma está envolvida em atividades de negócio legítimas e a outra persegue fins tanto lícitos quanto ilícitos. Desde que assumiu o poder em 2013, Maduro fundou treze empresas de petróleo que entregou diretamente aos militares (diferentemente de empresas estatais admi-

nistradas por militares). Não são as primeiras empresas desse tipo da história da Venezuela, mas o número antes de Maduro era pequeno. Os negócios militares de Maduro envolvem venda de veículos, bancos, vestuário, gráficas, construção, agricultura, imprensa, mineração, comida subsidiada, transporte e até mesmo distribuição de água.

Além disso, militares foram encorajados a abrir suas próprias empresas para fazer negócios com o Estado. O Projeto de Jornalismo sobre Crime Organizado e Corrupção (OCCRP) estima que a família do General Vladimir Padrino López, que é tanto o comandante das Forças Armadas como o ministro da Defesa, é proprietária de duas dúzias de empresas nos Estados Unidos e na Venezuela, bem como de imóveis nos Estados Unidos que valem milhões de dólares. A OCCRP também investigou o que chama de “O clube dos 35”, um grupo de generais venezuelanos que, desde 2004, criaram 41 empresas privadas e obtiveram 220 contratos públicos.¹¹

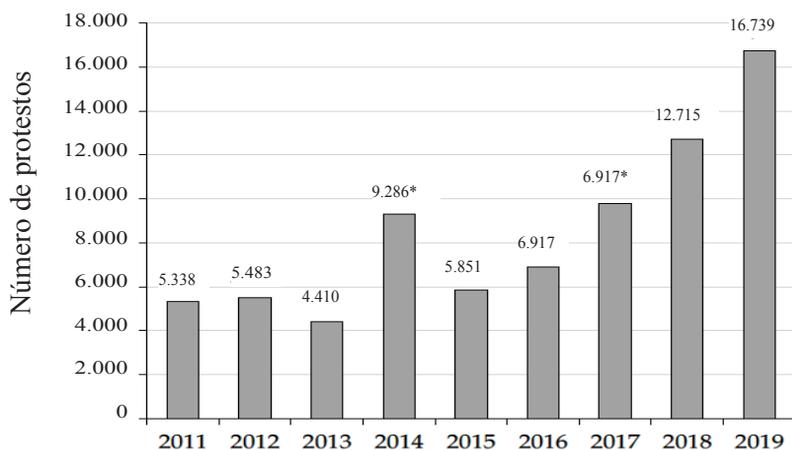
Do lado ilegal, Maduro permitiu que os militares se envolvessem em negócios ilícitos lucrativos,¹² incluindo o controle de mercados informais domésticos, o contrabando de bens de consumo como combustível para o Brasil e a Colômbia e a participação no tráfico de drogas andino (estima-se que um quarto das exportações de droga colombianas passem pela Venezuela).¹³ Mais recentemente, membros das Forças Armadas parecem ter se envolvido com a exportação ilegal de ouro.¹⁴ Embora alguns analistas vejam exagero nas acusações dos Estados Unidos sobre condutas ilícitas dos militares venezuelanos, poucos especialistas negam que os militares estejam envolvidos em tais atividades, ou que oficiais participem delas sem muito medo de punição.

Civis como soldados... e gângsteres?

Outra instituição que alimentou a fusão de funções é a rede de civis que o partido governista organizou em torno dos *colectivos*. Na Ve-

nezuela, esse termo significa grupos de civis que o governo incentiva e até mesmo paga para aterrorizar dissidentes políticos. Esses grupos armados tornaram-se uma marca do regime de Maduro. O regime começou a usá-los no início dos anos 2000 sob Chávez. À medida que diminuía a popularidade do governo sob Maduro, a dependência do Estado em relação aos *colectivos* aumentou.¹⁵ Atualmente, esses grupos são formados principalmente de seguidores do partido governista, civis pagos, policiais trabalhando à paisana clandestinamente, delinquentes e diversos outros criminosos, incluindo até mesmo ex-condenados.¹⁶ O governo contrata-os informalmente para empregar algumas das formas mais sujas de repressão. Espalhados por bairros de baixa renda do país, esses grupos podem ser rapidamente enviados para as ruas das cidades. Ao todo, os *colectivos* podem controlar até um décimo do espaço urbano do país.¹⁷

Figura: Protestos na Venezuela, 2011-19



* Aproximadamente 68% dos protestos em 2014 e 82% em 2017 fizeram parte dos protestos nacionais.

Fonte: Observatório Venezuelano de Conflitos Sociais (vários anos).

Mobilizados principalmente para cuidar de protestos, os *colectivos* são especialmente hábeis em intimidar pessoas que se reúnem em pequenos protestos ou comícios de bairro. Na Venezuela, manifestações de rua foram nacionalmente organizadas e coordenadas (como em 2014 e 2017), mas foram também pequenas e dispersas, ocorrendo em comunidades de todo o país e não necessariamente coordenadas por políticos de expressão nacional. Esses protestos menores incluíram congregações de rua, marchas e greves de empregados. Um estudo de uma ONG venezuelana documentou sua espetacular proliferação (ver Figura). Maduro preferiu lidar em esses protestos via *colectivos* em vez de policiais ou soldados uniformizados.¹⁸ Os *colectivos* surgem armados e sem aviso. Pilotam motocicletas e seus rostos geralmente estão cobertos. Seus trajes comuns fazem com que jornalistas tenham dificuldade de confirmar se tratar de agentes apoiados pelo governo. Isso confere ao governo a possibilidade de negar envolvimento quando os *colectivos* ameaçam ou usam de violência.

Os *colectivos* tornaram-se, portanto, “xerifes” informais ou gangues em certas comunidades, especialmente as de baixa renda. Em troca da repressão de protestos, ganham a liberdade de cometer crimes comuns como assalto a mão armada, roubo de residências, tráfico de drogas, contrabando e extorsão tanto de comércios como de pessoas físicas.¹⁹ Na economia do “socialismo do século 21”, onde a escassez é severa e as oportunidades de negócio são parcas, a possibilidade de cometer crimes com impunidade quase total tornou-se atraente para muitos civis. Isso é especialmente verdade quando tudo o que isso requer é fazer o serviço que o Estado deseja que seja feito contra manifestantes.

Por que o Estado dá a civis certas funções associadas, por um lado, aos militares e, por outro, aos sindicatos do crime? Há provavelmente duas razões: os *colectivos* poupam o governo de constrangimento e acalmam oficiais temerosos de que soldados comuns (que enfrentam

as mesmas dificuldades daqueles que vivem fora dos círculos beneficiados pelo regime) não sejam leis o bastante a Maduro para que lhes seja confiada a tarefa de reprimir seus concidadãos.

Antes dos anos 2000, livros sobre as Forças Armadas raramente discutiam a possibilidade de diversidade institucional e funcional dentro do aparato de segurança do Estado. A visão mais comum era concordar com Max Weber que Estados buscam o *monopólio* da violência dentro de seus respectivos territórios. Atualmente, no entanto, a diversificação da coerção estatal, ou o que cientistas políticos estão chamando de o novo *oligopólio* da violência estatal, é a norma preferível entre regimes não democráticos e Estados falidos.²⁰ O regime de Maduro é um bom exemplo disso.

Quando o Legislativo se recusa a cooperar com o Executivo, a solução mais autocrática é obviamente o autogolpe: o Executivo dissolve a legislatura e passa a concentrar todo o poder governamental. Mas autogolpes, como no caso de enviar “forças uniformizadas” para agredir civis, atraem muita atenção, causam constrangimento e geram muita publicidade negativa. Alberto Fujimori tentou isso no Peru em 1992 e ficou impune por um tempo, mas acabou preso. A alternativa de Maduro a um autogolpe tem sido a Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Maduro deparou-se com o problema de um Legislativo não subserviente após os eleitores, em dezembro de 2015, darem à oposição uma supermaioria de 109 cadeiras entre os 167 assentos da Assembleia Nacional unicameral. Inicialmente, o governo começou a reduzir os poderes do Legislativo por meio da Suprema Corte. Quatro deputados de oposição tiveram sua eleição questionada, acabando com a supermaioria. Depois veio a decisão de que nenhuma legislação podia afetar os outros poderes, tornando assim sem efeito a maioria das leis. A Corte também ordenou a prisão de vários deputados e, por fim, em março de 2017, assumiu por completo as funções legislativas, sob a alegação de que a Assembleia Nacional violava a Constituição.

Então, em maio de 2017, Maduro teve a ideia de usar uma assembleia constituinte para contornar o Legislativo. Invocando o artigo 347 da Constituição de 1999, que dá ao povo o direito de convocar uma assembleia constituinte, Maduro organizou uma eleição altamente irregular para formar uma assembleia constituinte. Não realizou consulta pública antes de fazer seu anúncio, e não houve referendo (houve um em 1999) sobre a criação de um órgão para escrever uma nova constituição. De acordo com uma pesquisa, 85% dos respondentes eram favoráveis a manter a constituição existente.²¹ No dia do pleito, alguns cidadãos, a maioria leal ao regime, puderam votar em múltiplos candidatos, e a participação da oposição foi restrita. Além disso, tudo aconteceu num contexto de grande instabilidade. Quarenta países recusaram-se a reconhecer o novo órgão.

Não foi surpresa o fato de a recém-criada ANC ter se autoconferido o poder de legislar. Talvez mais surpreendente, embora alinhado com a fusão de funções, seja o fato de ter começado a agir como uma suprema corte nacional, uma autoridade eleitoral, um ministério de relações exteriores e um politburo. Como tribunal, a ANC impediu que candidatos da oposição concorressem a cargos eletivos e retirou a imunidade parlamentar do presidente da Assembleia Nacional Juan Guaidó. Como órgão eleitoral, a ANC tomou decisões sobre eleições, incluindo o anúncio de que não haverá eleições presidenciais em 2020 apesar da demanda da oposição e da maioria dos países ocidentais. Como ministério das relações exteriores, a ANC fez pronunciamentos sobre políticas em relação aos Estados Unidos e outros países latino-americanos. Como politburo, a ANC anunciou princípios e diretrizes políticas ao partido governante. Por exemplo, a ANC exonerou uma membra do gabinete (a procuradora-geral Luisa Ortega Díaz) que criticava a administração, criou comissões da verdade para investigar denúncias de violação de direitos humanos e teceu opiniões sobre política tributária e questões de defesa.

Além da oportunidade de decretar um autogolpe por outros meios, a fusão de funções, no que se refere à Assembleia Nacional Constituinte, permitiu a Maduro dar um feudo a um dos mais importantes líderes do partido governista, Diosdado Cabello. Considerado por Chávez um possível sucessor e há muito visto como o maior rival interno de Maduro, Cabello é influente entre capitalistas de compadrio, ideólogos bolivarianos e vários setores das Forças Armadas. A fusão de funções permitiu a Maduro manter Cabello dentro do cerco. Como presidente da ANC desde 2018, Cabello se destaca como o líder de um órgão político nacional com poderes extraordinários. Assim como Cabello, muitos outros membros do partido governista — entre elas, a esposa de Maduro, Cilia Flores — possuem assento na ANC, resultado de manobras eleitorais.

Em junho de 2020, a ANC já completava três anos e ainda não havia sinais de uma nova constituição. Em 1999, quando desejava dar ao país uma nova lei fundamental, Chávez concluiu todo o processo em menos de oito meses. Sob Maduro, ter a ANC agindo como um Legislativo, um tribunal e um órgão do partido é uma prioridade maior do que trabalhar na elaboração de uma nova constituição.

Compartilhando a soberania

Regimes autoritários são conhecidos por hospedar e apoiar exércitos estrangeiros dentro de seus territórios. Maduro foi um passo além ao também compartilhar soberania com tais exércitos. Essa tem sido a atitude de Maduro em relação a membros de dois grupos guerrilheiros de esquerda radical da vizinha Colômbia. Um desses grupos são as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), e o outro, menor, é o Exército de Libertação Nacional (ELN). Ambos surgiram em 1964 e lutam há tempos contra o governo da Colômbia, que possui uma fronteira de mais de 2,2 mil quilômetros com a Venezuela.

Em 2012, a Colômbia buscou pôr fim ao conflito armado por meio da abertura de negociações de paz, que produziram um acordo com as FARC ao fim de 2016. As negociações com o ELN continuam.

As forças que Maduro e várias autoridades subnacionais têm abrigado na Venezuela são grupos dissidentes das FARC e do ELN. Rejeitaram o processo de paz e alegam continuar suas operações contra o governo da Colômbia de dentro do país vizinho. Maduro não apenas permitiu que permanecessem no país, como também lhes conferiu poderes similares àqueles de governos soberanos.

Esse compartilhamento de soberania com guerrilhas estrangeiras é mais visível na indústria de mineração de ouro. Com a queda dos preços do petróleo e o setor petrolífero da Venezuela entrando em colapso mais ou menos à época em que Maduro tornou-se presidente, o governo começou a olhar para o ouro como forma de preencher essa lacuna. Havia poucas exportações além do petróleo, e a Venezuela possuía grandes reservas de ouro, especialmente no vasto Arco Mineiro do Orinoco, que cobre 112 mil quilômetros quadrados (cerca de um oitavo da área total da Venezuela), que atravessa o país de oeste a sudeste do rio Orinoco. Em novembro de 2018, Maduro estimava que seu “Plano de Ouro” pudesse gerar um lucro de até 5 bilhões de dólares.²² Maduro deu às facções dissidentes das FARC e do ELN a liberdade de operar no Arco Mineiro, cujo tamanho corresponde ao de Cuba.²³ Essas guerrilhas têm acesso a canais ilícitos de exportação, através dos quais ao menos parte do ouro pode ser vendido no exterior apesar das sanções americanas.²⁴

Grupos dissidentes das FARC e do ELN foram autorizados não apenas a operar suas próprias minas e ficar com vultosas receitas (um tipo de privatização), mas também a controlar uma série de atividades relacionadas, entre elas a venda de ouro tanto dentro quanto fora da Venezuela, decidir que outros grupos, legais ou ilegais, também podem minerar, coletar tributos não oficiais de mineiros tanto legais

como ilegais e, mais importante, controlar as pessoas que vivem nessas regiões. Dentro de seu feudo mineral, cabe aos membros das FARC e do ELN prover (ou não) segurança, controlar fronteiras, decidir quem pode trabalhar no setor de mineração e até mesmo prestar serviços sociais a cidadãos locais. Alguns jornalistas documentaram tais serviços “estatais” sendo prestados por guerrilhas estrangeiras nos estados do Amazonas, Apure e Táchira.²⁵ Essas guerrilhas estrangeiras também são conhecidas por cometer abusos contra os direitos humanos impunemente.

Ao controlar grande parte da indústria extrativista não petrolífera da Venezuela, esses exércitos estrangeiros (e, por extensão, o Estado venezuelano) também está compartilhando a soberania com os *colectivos* e até mesmo sindicatos do crime que também mineram e comercializam ouro. A Human Rights Watch relata que cada operação de mineração no estado de Bolívar possui seu próprio sindicato do crime violento.²⁶ Cidadãos locais envolvidos em mineração privada disseram preferir “vender aos sindicatos porque os soldados frequentemente ficam com parte, quando não com todo, o ouro”.²⁷

Sindicatos do crime e exércitos estrangeiros são atualmente as forças armadas dominantes nessas regiões e, portanto, são a lei por lá. As gangues e as guerrilhas são quase-Estados de fato operando dentro de um Estado-nação. Maduro pode considerar esses grupos não estatais como cooptados, proporcionando-lhe um meio de contornar as nações americanas, ao mesmo tempo eximindo seu governo da necessidade de patrulhar e prestar serviços nessas regiões remotas. O fato de os exércitos estrangeiros serem um incômodo para a Colômbia que, desde 2016, tem sido um dos críticos mais efusivos de Maduro, é um bônus.

De petro-Estado a Estado narco-minerador

Além de contar com as ferramentas autocráticas clássicas e uma versão mais moderna de fusão de funções, o regime de Maduro sobre-

viveu ajustando suas relações econômicas estrangeiras. A Venezuela depende atualmente mais da Rússia que da China, e mais do ouro e exportações de drogas que da venda de petróleo.

A guinada para a Rússia foi motivada sobretudo pela redução dramática do apoio financeiro da República Popular da China (RPC) iniciado em 2013. Durante o mandato de Maduro, a RPC inicialmente começou a comprar cada vez menos petróleo venezuelano e então, a partir de 2016, pôs fim à concessão de novos créditos, tendo em conta o montante da dívida venezuelana para com Pequim, que já alcançava cerca de 18 bilhões de dólares. Até a aplicação das sanções impostas pelos Estados Unidos em 2019, o distanciamento financeiro da China foi o maior desafio econômico externo já enfrentado pela Venezuela desde o início dos anos 2000.

Antes de 2016, o envolvimento da Rússia na Venezuela não tinha tido consequências políticas. A Venezuela era uma compradora relevante de armamento russo, mas pouco mais que isso. Após o choque da China, no entanto, Maduro se deparou com a necessidade de envolver mais a Rússia na economia da Venezuela e na sobrevivência do regime. Como patrocinador político, a Rússia oferece uma vantagem sobre a China: Moscou faz uma oposição mais aberta aos Estados Unidos. Dentro dos muros do Kremlin, a ideia de se aliar com a Venezuela — o país nas Américas (com exceção talvez de Cuba) mais hostil a Washington — era atraente.

A Rússia, entretanto, possui recursos financeiros mais limitados do que a China, para não mencionar suas vastas reservas de hidrocarboneto, o que torna Moscou menos interessado em comprar petróleo ou em ver a indústria petrolífera venezuelana prosperar. Consequentemente, atrair o investimento econômico russo provou-se mais difícil para Maduro.

Para atrair esse investimento, a resposta de Maduro tem sido semi-privatizar a indústria petrolífera da Venezuela, tendo a Rússia como

parceiro “privado”. Em 2016, a Venezuela obteve um empréstimo de 1,5 bilhão de dólares da Rússia ao oferecer à gigante russa do petróleo Rosneft 49,9% da Citgo, empresa controlada pelos venezuelanos, como garantia. A Citgo, que opera refinarias e postos de gasolina nos Estados Unidos, possuía um valor de mercado estimado em 12 bilhões de dólares. A Rosneft, a beneficiária desse acordo altamente favorável, é uma das maiores empresas do ramo de energia do mundo e a segunda mais importante estatal da Rússia, com laços estreitos com Vladimir Putin e o Kremlin. Maduro também permitiu a empresas russas comprar ativos venezuelanos fora do setor de energia. Esses acordos pouco fiscalizados tornaram-se fonte massiva de corrupção. Em essência, a Venezuela está oferecendo a atores privados e estatais russos tanto ativos locais quanto impunidade.

Ainda assim, a Rússia não tem sido capaz de oferecer toda a assistência financeira de que a Venezuela precisa para substituir as minguantes receitas do petróleo e a ajuda chinesa. Além disso, assim como com a China, a Rússia agora parece perder o interesse em ativos econômicos venezuelanos em parte porque fazer negócio na Venezuela é difícil.

Para compensar o insuficiente e declinante apoio financeiro russo, Maduro precisa contar cada vez mais com o tráfico de drogas e a mineração. O fluxo anual de cocaína que passa pela Venezuela aumentou desde que assumiu o comando do país, passando de 124 toneladas em 2013 para 210 em 2019.²⁸ A maior parte da droga vem da Colômbia, onde a produção vem se acentuando. O problema com a Venezuela não é tanto o volume: esse fluxo é insignificante perto do fluxo total da Colômbia, de 1.844 toneladas em 2019. O problema é o envolvimento do Estado venezuelano e, em particular, de suas Forças Armadas. Em troca da participação nos lucros, as Forças Armadas estão no mínimo sendo coniventes com as atividades dos barões internacionais das drogas.²⁹

O segundo novo item da pauta de exportação é o ouro, além de outros metais. A Turquia é o maior comprador. Desde outubro de 2017, Caracas e Ancara assinaram dez acordos, a maioria focando em metais. Em 2018, a Turquia registrou a importação de aproximadamente 900 milhões de dólares em metais da Venezuela, um aumento em relação a 2017, em que foi quase zero.³⁰ O Irã e outras autocracias do Golfo também compraram ouro venezuelano. Todos esses parceiros comerciais ajudaram a Venezuela a contornar as sanções americanas.

À medida que a Venezuela se voltava cada vez mais para a Rússia e aumentava a corrupção, tráfico de drogas, comércio de ouro e mais repressão, e os Estados Unidos se tornavam menos dependentes da importação de petróleo, o governo americano, bem como o Canadá e muitos aliados europeus, começaram a endurecer as sanções à Venezuela. Inicialmente, as medidas eram sobretudo “sanções inteligentes”, ou seja, punições direcionadas a indivíduos e corporações e não ao Estado como um todo. O presidente Donald Trump estendeu as sanções inteligentes para cobrir mais indivíduos (144 na última contagem) e lançou novas sanções visando o próprio governo venezuelano. O Estado, incluindo a PDVSA, foi impedido de acessar o mercado financeiro americano desde 2017, de comercializar instrumentos da dívida venezuelana nos Estados Unidos desde 2018, e de vender petróleo para qualquer indivíduo ou corporação com vínculos com os Estados Unidos desde 2019.

Essas sanções não devem ser vistas como a causa da crise econômica da Venezuela. O colapso do setor petrolífero e, de fato, da economia da Venezuela como um todo, remonta a antes de Maduro ter se tornado presidente, e suas políticas já pioravam as coisas antes do endurecimento das sanções americanas. As sanções mais duras, no entanto, complicaram a política de transição do regime. Por um lado, as sanções isolaram Maduro economicamente, colocando-o numa posição difícil de escapar. Por outro, enquanto o governo puder contar ao

menos em parte com o apoio russo, além do acesso ininterrupto a ouro e exportações de drogas ilícitas, haverá espaço de manobra. Dentro desse espaço, enquanto o regime puder contar com a fusão de funções e outras práticas autocráticas clássicas, é possível que o regime siga sobrevivendo.

Uma autocracia, duas caixas de ferramentas

Desde 2015, Maduro deparou-se com um conjunto de crises políticas, institucionais, militares e econômicas que provavelmente teria derrubado qualquer governo democrático. Ele sobreviveu ao responder a cada crise de maneira autocrática. Tais respostas estão, por definição, indisponíveis a democracias. Por meio de suas respostas autocráticas, Maduro transformou um regime semiautoritário herdado em uma ditadura plena.

Internacionalmente, Maduro trocou de potência patrocinadora (pagando um preço por isso) e desenvolveu novos itens de exportação, em sua maioria ilícitos. No âmbito doméstico, usou duas caixas de ferramentas autoritárias. A convencional inclui repressão brutal, fraude eleitoral, ataques à separação entre poderes, proibições e ataques a líderes da oposição e concessão de impunidade em troca do apoio de elites econômicas. A mais nova contém várias formas de fusão de funções, como atribuir papéis econômicos às Forças Armadas, converter grupos civis organizados em criminosos e paramilitares, transformar uma assembleia constituinte eleita de maneira irregular em uma máquina política de múltipla função, com poderes judiciais, legislativos, militares e de formulação de política, e compartilhar soberania com uma lista de atores não estatais que inclui gangues criminosas e exércitos guerrilheiros estrangeiros.

Essas incursões na fusão de funções ajudam um regime autoritário de diversas maneiras. Em primeiro lugar, o Executivo embarca em

um tipo de compartilhamento de poder com outros componentes da coalizão governista, expandindo, assim, o alcance dessa coalizão. Em segundo lugar, a fusão de funções permite ao Estado reduzir o uso de ferramentas autoritárias tradicionais ou, ao menos, negar seu envolvimento em práticas autoritárias tradicionais como opressão ostensiva, compadrio, contrabando e práticas ambientais e trabalhistas cruéis.

Não há dúvida de que a fusão de funções seja algo arriscado. Toda vez que o Poder Executivo compartilha o poder e a soberania com outros atores estatais e não estatais, esses grupos tornam-se mais poderosos e, portanto, acabam se tornando um potencial adversário do presidente. Apesar disso, o caso venezuelano mostra que um presidente autoritário em risco constante de cair pode chegar à conclusão de que a fusão de funções, quaisquer que sejam seus perigos para o regime, é menos arriscada do que depender exclusivamente de práticas autocráticas convencionais ou ficar parado enquanto cresce a resistência da base.

Notas

O autor gostaria de agradecer a Viraj Ayar, Brian Behen, Robert Casey, Erin McClave, Guillermo Rodríguez e Timothy Southam por sua ajuda e pesquisa para este ensaio.

1. Nancy Bermeo, “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 1 (jan. 2016), pp. 5-19.

2. Anna Lührmann; Staffan I. Lindberg, “A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?”. *Democratization*, v. 26, n. 7 (2019), pp. 1095-1113.

3. Barbara Geddes; Joseph Wright; Erica Frantz, *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*. Nova York: Cambridge University Press, 2018.

4. Antonio María Delgado, “Is the Military Really Loyal to Maduro? Or Its Own Survival?”. *Pittsburgh Post-Gazette*, 4 maio 2019.

5. Anatoly Kurmanaev; Isayen Herrera, “Venezuela’s Maduro Cracks Down on His Own Military in Bid to Retain Power”. *New York Times*, 13 ago. 2019.

6. Angus Berwick, “Imported Repression: How Cuba Taught Venezuela to Quash Military Dissent”. *Reuters*, 22 ago. 2019. Disponível em: <www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-cuba-military>.

7. Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, “Treasury Disrupts Corruption Network Stealing from Venezuela’s Food Distribution Program, CLAP”. 25 jul. 2019. Disponível em: <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm741>>. Ver também John Paul Rathbone, “How Venezuela’s ‘Bolivarian Bourgeoisie’ Profits from Crisis”. *Financial Times*, 13 jul. 2017.

8. “Reporte sobre la represión del Estado en Venezuela”. *Foro Penal*, jul. 2017. Disponível em: <<https://crisisenvenezuela.com/project/foro-penal-reporte-sobre-la-represion-en-venezuela-durante-manifestaciones-julio-2017>>.

9. Angus Berwick, “How ZTE Helps Venezuela Create China-Style Social Control”. *Reuters*, 14 nov. 2018. Disponível em: <www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-zte>.

10. “Desconexión y censura: el reporte del Ipys Venezuela”. *El Nacional* (Caracas), 21 maio 2020. Disponível em: <www.elnacional.com/venezuela/desconexion-y-censura-el-reporte-del-ipys-venezuela>.

11. Projeto de Jornalismo sobre Crime Organizado e Corrupção, “Venezuela Military Head Has Links to Companies, Real Estate in U.S., Venezuela Worth Millions”. *Miami Herald*, 15 abr. 2020. Disponível em: <www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/venezuela/article241970616.html>; ver também <www.occrp.org/en/revolution-to-riches/the-35-club>.

12. “Venezuela’s Military Enigma”. *International Crisis Group*, 16 set. 2019. Disponível em: <www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/039-venezuelas-militaryenigma>.

13. Paul Dobson, “Venezuela’s Civilian Militia Surpasses Target, Reaches 3.3 Million Members”. *Venezuelanalysis*, 9 dez. 2019. Disponível em: <<https://venezuelanalysis.com/news/14742>>; Frank Cardona, “Venezuela Asks Colombia to Help Combat Gasoline Smuggling”. *Colombia Reports*, 11 set. 2018. Disponível em:

<<https://colombiareports.com/venezuela-asks-colombia-to-help-combat-gasoline-smuggling>>; Harriet Alexander, “The Dirty Money and Drugs Keeping Nicolas Maduro in Power”. *Telegraph*, 15 ago. 2019; Nick Paton Walsh; Natalie Gallón; Diana Castrillon, “Corruption in Venezuela Has Created a Cocaine Superhighway to the US”. CNN, 17 abr. 2019. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2019/04/17/americas/venezuela-drug-cocaine-trafficking-intl/index.html>>.

14. Bram Ebus, “Venezuela’s Mining Arc: A Legal Veneer for Armed Groups to Plunder”. *Guardian*, 8 jun. 2019; Nicholas Casey, “Within Venezuelan Military Ranks, a Struggle over What Leader to Back”. *New York Times*, 25 jan. 2019; Antonio María Delgado et al., “How Miami, a Major Destination for Venezuelan Gold, Is Helping Prop up Maduro’s Regime”. *Miami Herald*, 5 ago. 2019.

15. Mary Beth Sheridan; Mariana Zúñiga, “Maduro’s Muscle: Politically Backed Motorcycle Gangs Known as ‘Colectivos’ Are the Enforcers for Venezuela’s Authoritarian Leader”. *Washington Post*, 14 mar. 2019.

16. Vanessa Vallejo, “Maduro Released Prisoners to Massacre Pemon Indians”. *Pan Am Post*, 24 fev. 2019. Disponível em: <<https://panampost.com/vanesa-vallejo/2019/02/24/maduroreleased-prisoners-to-massacre-pemon-indians>>.

17. Patricia Torres; Nicholas Casey, “Armed Civilian Bands in Venezuela Prop Up Unpopular President”. *New York Times*, 22 abr. 2017; Sheridan; Zúñiga, op. cit.

18. Luke Taylor, “Venezuela’s Maduro Often Uses ‘Colectivos’ Instead of Military to Sustain Order”. *USA Today*, 30 abr. 2019. Disponível em: <www.usatoday.com/story/news/world/2019/04/30/venezuela-maduro-often-uses-colectivos-rather-than-his-military/3616362002>.

19. “Colombia’s ELN Reportedly Distributing Venezuela Government Food on the Border”. *InSight Crime*, 9 fev. 2018. Disponível em: <www.insightcrime.org/news/analysis/colombia-eln-reportedly-distributing-venezuela-government-food-border>.

20. Ver Sabine C. Carey; Neil J. Mitchell, “Progovernment Militias”. *Annual Review of Political Science*, v. 20 (2017), pp. 127-47. Disponível em: <www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-051915-045433>; e Buddhika B. Jayamaha; Jahara Matisek, “The Crisis of Security Sector Reform in Fragmented States: Oligopolies, Duopolies, and Monopolies of Violence”. *Northwestern*

University Political Science Working Paper, 16 jan. 2018. Disponível em: <www.polisci.northwestern.edu/documents/Matisek-ESOC-paper.pdf>.

21. O instituto venezuelano Datanalisis realizou a pesquisa. Ver “Poll Finds 85 Percent of Venezuelans Oppose Constitution Revision”. Reuters, 10 jun. 2017. Disponível em: <www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-idUSKBN1910SY>.

22. Vasco Cotovio; Isa Soares; William Bonnett, “A Trail of ‘Bloody Gold’ Leads to Venezuela’s Government”. CNN, 23 ago. 2019. Disponível em: <www.cnn.com/2019/08/20/americas/venezuela-gold-mining-intl/index.html>.

23. “Game Changers 2019: As Venezuela Sinks, Maduro’s Criminal Ties Keep Him Afloat”. *InSight Crime*, 18 jan. 2019. Disponível em: <www.insightcrime.org/news/analysis/gamechangers-venezuela-maduro-criminal-ties>; Ebus, op. cit.; Andres Martinez-Fernandez, “The National Liberation Army in Colombia and Venezuela: Illicit Finance Challenges Stemming from Illegal Mining”. *American Enterprise Institute*, 9 jul. 2019.

24. Laura Millan Lombrana, “In Maduro’s Venezuela, Even Counting Gold Bars Is a Challenge”. *Bloomberg News*, 30 jan. 2019. Disponível em: <www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-30/in-maduro-s-venezuela-even-counting-gold-bars-is-a-challenge>.

25. “ELN in Venezuela”. *InSight Crime*, 28 jan. 2020. Disponível em: <www.insightcrime.org/venezuela-organized-crime-news/eln-in-venezuela>.

26. “Venezuela: Violent Abuses in Illegal Gold Mines”. *Human Rights Watch*, 4 fev. 2020, www.hrw.org/news/2020/02/04/venezuela-violent-abuses-illegal-gold-mines#.

27. Edgar López, “Gang Lords Rule the Orinoco Mining Arc”. *Efecto Cocuyo e OCCRP*, 19 set. 2017. Disponível em: <www.occrp.org/en/goldandchaos/gang-lords-rule-the-orinoco-mining-arc>.

28. Geoff Ramsey; David Smilde, “Beyond the Narcostate Narrative: What U.S. Drug Monitoring Data Says About Venezuela”. *Washington Office on Latin America Research Report*, mar. 2020, p. 8, Figura 3.

29. “Drug Trafficking Within the Venezuelan Regime: The ‘Cartel of the Suns’”. *InSight Crime*, 17 maio 2018. Disponível em: <www.insightcrime.org/investigations/drug-trafficking-venezuelan-regime-cartel-of-the-sun>.

30. Mark Lowen, “Turkey Warned over Venezuela Gold Trade”. *BBC*, 2 fev. 2019.

Covid vs. democracia

A cartilha populista brasileira

Amy Erica Smith

Amy Erica Smith é docente da Reitoria de Ciências e Humanidades e professora associada de ciência política da Universidade Estadual de Iowa. É bolsista do Andrew Carnegie Fellows pelo período 2020-22. É autora de Religion and Brazilian Democracy: Mobilizing the People of God [Religião e democracia brasileira: mobilizando o povo de Deus] (2019).

Uma cena imaginada retrata parte do atual momento do Brasil. Em um cartum político do início de junho de 2020, Alberto Benett mostra o presidente Jair Bolsonaro diante de um Jesus crucificado.¹ O presidente desenhado diz ao moribundo Jesus: “Lamento, mas é o destino...”. O cartum refere-se a uma cena real de dois dias antes. Uma apoiadora, devota religiosa, perguntou a Bolsonaro o que ele diria aos “brasileiros enlutados, que são inúmeros” e que haviam perdido entes queridos para a Covid-19. Bolsonaro respondeu: “a gente lamenta todas as mortes, mas é o destino de todo mundo”.

O impacto humano da Covid-19 no Brasil é impressionante. No início de setembro, o país contabilizava mais de quatro milhões de casos confirmados e mais de 125 mil mortes pelo vírus — colocando-o em terceiro e segundo lugar no ranking mundial dos respectivos indi-

*Publicado originalmente como “Brazil’s Populist Playbook”, *Journal of Democracy* Volume 31, Number 4 October 2020 © 2020 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

cadores, e na sexta posição em mortes por milhão de habitantes. Desde o fim de junho, o Brasil vem liderando o mundo em novos casos per capita. Quando acontecerem as eleições municipais, em novembro de 2020, é possível que a democracia brasileira tenha perdido um a cada mil eleitores para a doença.

A região amazônica foi uma das mais afetadas. Em abril e maio, a rede de saúde pública de Manaus (2,7 milhões de habitantes), a maior cidade da região, entrou em colapso. Unidades de tratamento intensivo lotadas e cemitérios repletos de covas recém-abertas. O vírus também afetou gravemente reservas indígenas, onde serviços de saúde são mais escassos e “invasores” locais envolvidos em desmatamento ou mineração ilegal espalham a doença. Além disso, economistas projetam que o PIB do país retrairá cerca de 10% em 2020, enquanto o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou em junho que menos da metade dos adultos na força de trabalho estavam empregados.²

A inação do Executivo é considerada uma das grandes responsáveis pela gravidade da crise. Jornalistas compilaram listas crescentes de declarações evidenciando a falta de preocupação de Bolsonaro com o vírus e suas vítimas, bem como sua recusa em assumir a responsabilidade por suas ações. No fim de abril, Bolsonaro comentou notícias sobre o aumento do número de mortes perguntando: “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê?”³ No fim de julho, disse a um grupo de apoiadores: “Infelizmente, acho que quase todos vocês vão pegar um dia. Tem medo do quê? Enfrenta!”. No início de agosto, quando o Brasil se aproximava da marca de cem mil mortes, Bolsonaro ponderou durante *live* semanal: “Vamos tocar a vida e buscar uma maneira de se safar desse problema”.

Apesar das consequências humanas trágicas e incomensuráveis da Covid-19 no Brasil, a doença está provocando um impacto mais am-

bíquo na saúde da democracia do país. A democracia brasileira já estava doente antes de ter contraído Covid-19. Avaliar o impacto do novo coronavírus exige imaginar um contrafactual, uma linha do tempo sem a doença, com a qual comparar o atual status e prognóstico do Brasil. Tanto na realidade quanto em seu contrafactual o presidente é o Bolsonaro, um populista autoritário de direita que defende abertamente intervenções militares na política democrática. Em ambos os casos, a democracia brasileira está sob ameaça, mas as perspectivas de sua sobrevivência poderiam, em última análise, ser melhores com a Covid-19. Se a pandemia for uma provação, a democracia brasileira poderá emergir frágil, mas intacta.

Ao evidenciar as fraquezas de Bolsonaro, a pandemia parece ter favorecido um movimento de resistência por parte de outros representantes eleitos. Em meio a crescentes temores de intervenção militar na política, a pandemia pode ter inibido as fações militares mais ardentemente pró-Bolsonaro. Mas o ponto não é simplesmente que a incapacidade de Bolsonaro de conter o coronavírus fortalece o sistema de freios e contrapesos. Os acontecimentos dos últimos meses parecem ter revelado que algumas das ameaças de Bolsonaro eram vazias: as oportunidades de golpe ou outra forma de intervenção militar passaram sem incidentes. À luz desses não acontecimentos, o golpismo de Bolsonaro — ou seja, seu apoio ideológico aberto à intervenção

A democracia brasileira já estava doente antes de ter contraído Covid-19. A capacidade de Bolsonaro de moldar a visão de parte importante dos eleitores em questões de vida ou morte aprofunda a polarização. No longo prazo, essa tendência poderá não prejudicar as eleições democráticas, mas afetará a capacidade dos cidadãos de monitorar e responsabilizar seus representantes eleitos.

militar — parece cada vez mais ser apenas jogo de cena, uma ameaça que ele faz como aceno a parte de sua base e intimidação da oposição.

Isso não quer dizer que a resposta de Bolsonaro à pandemia não traga riscos para a democracia. Em vez de repressão autoritária, Bolsonaro escolheu uma estratégia mediada que acentua a polarização política e a “guerra cultural” nas redes sociais. Seus objetivos são controlar a informação e promover uma narrativa alternativa da pandemia. Sua defesa veemente da hidroxicloroquina — um remédio contra a malária inicialmente visto como uma promessa no combate aos sintomas da Covid-19 — é um bom exemplo dessa estratégia.⁴ O objetivo de sua gestão ao promover o remédio não parece ser melhorar a saúde pública, mas encorajar os cidadãos a associar suas lealdades afetivas e identidades políticas ao processamento de informações, transformando o julgamento de fatos em questão de intuições e desejos subjetivos. Embora essa estratégia seja muito anterior à Covid-19, a habilidade de Bolsonaro de moldar algumas das visões dos eleitores mesmo em questões de vida ou morte aprofunda a polarização. No longo prazo, essa tendência poderá não prejudicar as eleições democráticas, mas afetará a capacidade dos cidadãos de monitorar e responsabilizar seus representantes eleitos.

O “antes”: criando as condições para a Covid-19

Os primeiros anos de Jair Bolsonaro ajudam a entender o que vem depois. Com nove anos de idade quando ocorreu o golpe de 1964, ele cresceu durante o período mais repressivo do regime militar. Como adolescente, no início dos anos 1970, ele alega ter ajudado soldados a caçar o insurgente comunista Carlos Lamarca na mata em torno de sua pequena cidade no Estado de São Paulo.⁵ Tornou-se um cadete aos 17 anos e, em 1977, formou-se pela Academia Militar das Agulhas Negras.

Na década seguinte ele alcançaria o posto de capitão, servindo em grupos de artilharia e paraquedismo. Sua carreira não foi discreta. Em 1983, seus superiores o descreveram como “agressivo”, “imaturo” e com “excessiva ambição”.⁶ Após a transição democrática do Brasil em 1985, seus problemas no Exército se intensificaram. Em setembro de 1986, Bolsonaro publicou na revista *Veja* uma carta na qual defendia oficiais condenados por insubordinação e reclamava dos baixos salários dos militares. Repreendido, passou quinze dias em uma cela militar.

Onze meses depois, esteve novamente nas manchetes quando uma jornalista da mesma revista relatou um plano de Bolsonaro e um colega de detonar bombas nos banheiros de uma base militar — simplesmente para assustar o ministro do Exército durante negociações salariais, disse ele, e não para machucar alguém. Em seu julgamento em um tribunal militar, Bolsonaro alegou que não era sua letra que constava nos planos desse atentado. A repórter da *Veja*, disse ele, havia mentido. Centenas de companheiros de Bolsonaro enviaram telegramas e cartas em seu apoio. O Superior Tribunal Militar reverteu as condenações pelos atos de indisciplina, exigindo tacitamente que ele deixasse a ativa. Décadas mais tarde, jornalistas concluíram que a corte havia fabricado a prova de uma análise grafológica para absolvê-lo.⁷ Capitão aposentado com boa reputação, em novembro de 1988 Bolsonaro elegeu-se vereador pelo Rio de Janeiro.

Diversos temas emergem dessas histórias mais remotas. O mais óbvio deles é a lealdade de longa data de Bolsonaro aos militares, complicada por sua impulsividade e insubordinação. Ele era leal à ideia da instituição e aos homens que queria liderar, mas desobediente à hierarquia e à autoridade. Curiosamente, no entanto, sua rebelião era performática: ele nunca quis levá-la a cabo e só se tornou conhecida por coisas que ele e outros escreveram. Ele quis mesmo detonar uma bomba? A resposta, quase certamente, ninguém nunca saberá ao certo.

No entanto, sua quicá simbólica rebelião ajudou-o a construir uma base política e limitar as consequências de suas ações. No processo, julgamentos de fatos tornaram-se testes de lealdade, exigindo o que psicólogos chamam de “raciocínio motivado”. Eventos que aconteceram mais de três décadas depois ecoam esses temas.

Uma avaliação do impacto da Covid-19 na democracia brasileira também exige compreender a crise prolongada que antecedeu a chegada de Bolsonaro à presidência. De 2013 a 2016, a presidente Dilma Rousseff enfrentou uma série de desafios cada vez mais intensos. Entre eles, protestos de alcance nacional contra o aumento das passagens de ônibus e o gasto nas obras da Copa do Mundo de 2014, bem como os escândalos de corrupção trazidos à tona pela operação Lava Jato. A crise culminou com o impeachment de Dilma em agosto de 2016, aparentemente por má gestão fiscal. No entanto, acreditava-se que as acusações mascaravam as verdadeiras queixas do povo e das elites.⁸ O descontentamento era fruto da corrupção generalizada, uma grave recessão e o crescimento da oposição ao PT, partido de centro-esquerda de Dilma. Alguns membros da elite também podem ter se oposto a Dilma acreditando que seu impeachment impediria investigações sobre seus próprios crimes.

Dilma foi substituída por seu vice-presidente, Michel Temer, líder de um partido que chegou a fazer parte da coalizão do PT, mas que se tornou seu rival e, de fato, um dos orquestradores do impeachment. No primeiro ano de Temer, surgiram gravações implicando-o em um grande esquema de corrupção. Para conseguir os votos para pôr fim ao julgamento desse crime, ele abriu as torneiras fiscais, transferindo o controle sobre gastos clientelistas a seus antigos colegas do Congresso. A manobra poupou seu mandato, mas fez dele um presidente extremamente impopular. Em 2018, sua aprovação era de apenas um dígito.

Embora os primeiros estudos sobre a “terceira onda” das democracias na América Latina lamentassem a falta de *accountability* hori-

zontal (ou seja, entre os membros da elite),⁹ o impeachment tornou-se uma ferramenta normal, fortalecendo não apenas a *accountability* horizontal como a vertical (de representantes eleitos perante a população).¹⁰ Já argumentei anteriormente que os excessos do Legislativo no impeachment de Dilma constituiriam um impeachment “do tipo I” ou “falso positivo”. Esses “erros” representam um risco relativamente pequeno à democracia.¹¹ Em contraste, a não investigação criminal e julgamento de Temer podem representar um “falso negativo”. Esses erros “do tipo II” colocam a democracia em perigo porque impedem a *accountability*, fortalecendo os presidentes diante do Legislativo. Ademais, a ocorrência desses dois erros em sequência pode ter ferido a *accountability* democrática de uma maneira que os tornam coletivamente piores do que a soma das partes. Consequentemente, nas eleições presidenciais de 2018, a democracia brasileira estava em perigo.

Diante desse pano de fundo, a vitória de Bolsonaro em outubro de 2018, em uma eleição livre e justa, ajudou a renovar a legitimidade do sistema democrático. Há evidências de que a vitória de Bolsonaro tenha impulsionado o comprometimento com a democracia tanto de seus apoiadores como de seus opositores.¹² Sua eleição representava uma vitória da direita na guerra cultural brasileira, que era travada em igrejas, nas ruas e nas redes sociais desde meados dos anos 2000.¹³ Muitos grupos sociais contribuíram para a vitória de Bolsonaro, incluindo os eleitores brancos, ricos e conservadores.¹⁴ Dois palcos dessa batalha, no entanto, eram particularmente importantes: as igrejas e as redes sociais. Se uma carta aos editores de uma revista havia tornado Bolsonaro nacionalmente conhecido em 1986, YouTube, WhatsApp, Twitter e Facebook foram os meios pelos quais ele alcançou eleitores em 2018. Igrejas evangélicas também foram um dos pilares da coalizão bolsonarista.¹⁵ José Eustáquio Diniz Alves estima que, sem o voto evangélico, Bolsonaro teria perdido a eleição por uma pequena margem.¹⁶

Apesar do estímulo das eleições para a legitimidade democrática, a vitória de Bolsonaro foi amplamente vista como uma ameaça à democracia. A edição em português de *Como as democracias morrem*, de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, entrou para a lista dos livros mais vendidos do Brasil durante a campanha eleitoral.¹⁷ Analistas políticos, incluindo o próprio Levitsky em entrevistas, aplicaram o teste proposto pelo livro em Bolsonaro. Tal como Donald Trump dois anos antes, o candidato Jair Bolsonaro preencheu facilmente os quatro quesitos para identificar um líder autoritário em potencial: fraco comprometimento com as regras do jogo democrático; negação da legitimidade dos oponentes políticos; tolerância ou encorajamento à violência; e prontidão para reduzir as liberdades civis dos oponentes. A longa carreira de Bolsonaro fornecia vários exemplos de sua nostalgia pelos tempos da ditadura, seu apoio à tortura, sua intolerância a opositores de esquerda e suas visões retrógradas sobre gênero e raça. Pesquisas indicam que o golpismo de Bolsonaro atraía brasileiros que expressavam apoio fraco e condicional à democracia e polarizava ainda mais as atitudes de eleitores.¹⁸

Quando um autoritário em potencial ganha uma eleição, argumentam Levitsky e Ziblatt, a sobrevivência da democracia depende das reações de outros atores do sistema político, de cidadãos comuns, sociedade civil e clero até membros do Legislativo e do Judiciário.¹⁹ Se uma massa crítica fizer afagos ou encorajar o líder autoritário, o potencial de afastamento da democracia em direção ao autoritarismo é alto. Mas se, em vez disso, a massa crítica impedir as manobras antidemocráticas, pode levar o regime de volta a um status quo democrático. Nesse cabo de guerra, outros atores precisam entender que o líder autoritário irá continuar a puxar seu lado da corda de tempos em tempos. Consequentemente, os autoritários em potencial ameaçam a democracia mesmo quando o sistema político resiste a eles. O equilíbrio de forças exige vigilância e resistência.

A mudança para o Palácio da Alvorada em 1º de janeiro de 2019 não foi capaz de moderar os impulsos autoritários de Bolsonaro, mas ele se mostrou um presidente fraco pelos padrões tradicionais. Em seus primeiros meses, um escândalo de corrupção tomou conta de seu Partido Social Liberal, ao qual ele e seus três filhos políticos haviam se filiado para disputar as eleições de 2018. Quando a família não conseguiu assumir a liderança do partido, o presidente e seu filho Flávio Bolsonaro deixaram o partido. Jair Bolsonaro inicialmente planejava criar seu próprio partido, mas, até o momento do fechamento deste artigo, em setembro de 2020, Bolsonaro continuava sem partido. O novo presidente também foi incapaz de formar uma coalizão legislativa em torno de sua agenda. Por um golpe de sorte, um item importante na agenda do Bolsonaro, a reforma da Previdência, conseguiu ser aprovada graças à eficiência de Rodrigo Maia, o político de centro-direita que, desde 2016, ocupa a presidência da Câmara dos Deputados. Bolsonaro forneceu pouco apoio ao empenho de Maia.

Em contraste com a aparente falta de interesse na política tradicional, Bolsonaro investiu uma energia considerável em manter uma coalizão populista frouxa incluindo militares, youtubers de extrema-direita, pastores pentecostais e um grupo fracamente organizado de cidadãos — alguns dos quais costumam acampar perto do palácio presidencial em Brasília. Inicialmente, Bolsonaro equilibrou as nomeações em seu gabinete entre vários grupos, mas, com o tempo, passou a depender cada vez mais de indicações dos militares (alguns aposentados e outros da ativa). Na guerra cultural de Bolsonaro, termos como “democracia”, “golpe” e “fascismo” tornaram-se um teste de Rorschach, expressões que absorvem o significado dado por seu locutor. Sob o PT (2002-16), a visão da democracia passou a incluir justiça econômica e participação popular. Sob Bolsonaro, incorporou o envolvimento dos militares na política.

Governando com a “gripezinha”

O Ministério da Saúde do Brasil confirmou o primeiro caso de Covid-19 em 25 de fevereiro de 2020. À época, seria de se esperar que o sistema de saúde respondesse com competência excepcionalmente alta. A Constituição democrática brasileira de 1988 havia estabelecido o direito universal à saúde e, nas décadas seguintes, o Brasil havia construído o Sistema Universal de Saúde (SUS). A saúde pública e os sistemas de seguridade social do Brasil haviam ganho renome internacional por suas respostas efetivas a uma ampla gama de crises de saúde pública como a AIDS, a dengue e a desnutrição infantil. De fato, nos primeiros dias da pandemia, o Ministério da Saúde parecia ter entrado em ação novamente.

A liderança de Bolsonaro, entretanto, havia precipitado um tipo peculiar de crise de governança. Em algo que David Pozen e Kim Lane Scheppele apelidaram de “carências do Executivo” (em contraste com “excessos do Executivo”, quando o presidente excede os limites legais às atribuições de seu cargo), Bolsonaro recusou-se a apoiar *lockdowns* ou o uso de máscaras.²⁰ Além disso, assumiu uma posição abertamente hostil em relação aos governadores que haviam implementado medidas de isolamento social, convocando seus apoiadores a realizarem protestos e à desobediência civil.

Bolsonaro tratou a pandemia menos como uma crise de saúde pública e mais como um desafio de relações públicas. Javier Corrales e Phillip Corbo classificam a abordagem do governo como “fantasiosa”, uma vez que “a resposta tem sido impedida e distorcida pela negação parcial ou total dos fatos [...] e engajamento em teorias da conspiração”.²¹ No início de junho, Bolsonaro ordenou que o Ministério da Saúde parasse de divulgar o número total de casos e que reclassificasse as mortes envolvendo comorbidades — uma decisão revertida pelo Legislativo dois dias depois, quando anunciou que uma comissão do Congresso iria assumir a gestão das estatísticas da Covid-19. Ao mes-

mo tempo, Bolsonaro promoveu remédios sem comprovação científica como a hidroxicloroquina. Ao analisar as coletivas de imprensa de Donald Trump, Sarah Parkinson chamou essa tática de “política do ‘como se’”: focar a atenção dos cidadãos em fatos falsos que precisam ser refutados ou aceitos é um ato de dominação política que desorganiza outras agendas.²²

As posições controversas de Bolsonaro chegavam até suas escolhas pessoais. No fim de março, ele afirmou que “pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus [...] nada sentiria ou seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho”. Apesar de sua bravata, em meados de maio repórteres revelaram que Bolsonaro estava realizando testes da doença em um hospital militar usando pseudônimos. Bolsonaro era frequentemente visto pela cidade de Brasília sem máscara — fazendo pouco caso daqueles que a usavam usando expressões homofóbicas — até que um juiz decidiu que ele poderia ser multado pelo descumprimento de regras de saúde impostas pelo Governo do Distrito Federal.²³ Ainda assim, Bolsonaro continuava a desafiar as regras de distanciamento social. Não foi surpresa, portanto, quando ele foi diagnosticado com Covid-19 em meados de julho, enquanto sua esposa, Michelle Bolsonaro, pegou a doença no início de agosto. O presidente Bolsonaro atribuiu seu quadro leve à prática de tomar hidroxicloroquina.

Ao longo da pandemia, Bolsonaro teve atritos com o Congresso, com os tribunais e com as burocracias do Poder Executivo, que moderavam suas decisões. No início de abril, o cientista político Fernando Limongi observou em uma entrevista que Bolsonaro se comportava como “um membro da oposição de seu próprio governo”.²⁴ Algo emblemático da turbulência interna de seu governo foram as trocas da cúpula do Ministério da Saúde. Nos primeiros meses da pandemia, o ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, uma indicação técnica de Bolsonaro, tornou-se uma figura popular na televisão por sua dispo-

sição em apoiar recomendações de saúde pública em franca oposição a Bolsonaro. Em meados de março, enquanto Bolsonaro criticava em público o vírus como uma ameaça exagerada, Mandetta e o ministro da Justiça Sérgio Moro emitiram um decreto permitindo a policiais prenderem pessoas que violassem medidas sanitárias. Em 16 de abril, Bolsonaro substituiu Mandetta pelo oncologista Nelson Teich, que pediu exoneração após quatro semanas por discordâncias com o presidente. Desde o fim de maio, a posição é ocupada por um interino, Eduardo Pazuello*. General do Exército Brasileiro, provou-se mais disposto a seguir a linha de Bolsonaro. Entre as primeiras medidas adotadas por Pazuello estava a revogação do decreto de Mandetta e Moro.

O Congresso e os tribunais também demonstraram oposição a Bolsonaro, como mostrou a decisão do Congresso de administrar os controversos dados sobre a Covid-19. Em meados de abril, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que os estados tinham autonomia para determinar suas próprias medidas de saúde pública. Em uma decisão inicialmente deferida como medida cautelar e posteriormente apreciada de maneira definitiva pelo colegiado, o STF também ordenou que Bolsonaro aperfeiçoasse as proteções aos territórios indígenas — embora, pelo menos até o momento de fechamento deste artigo, ele não houvesse cumprido as determinações da corte.

A resistência institucional precisa ser compreendida dentro de um contexto mais amplo não relacionado à pandemia. A gestão Bolsonaro enfrenta outra crise desde março. Várias investigações policiais de longa data sobre Bolsonaro, seus filhos e sua esposa parecem ter avançado substancialmente nos últimos meses. Os investigadores parecem focar em ao menos três diferentes esquemas de corrupção: um acordo para desviar recursos dos salários de assessores de gabinete da

* Em 16 de setembro, o General Eduardo Pazuello foi efetivado como ministro da Saúde.

Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro (a “rachadinha”); um suposto acordo para financiar o envio em massa de mensagens de campanha via WhatsApp em 2018; e um “gabinete do ódio” que supostamente apoia Bolsonaro atacando seus oponentes pela internet. No fim de abril, o ministro da Justiça Sérgio Moro pediu exoneração ao vivo pela CNN Brasil após um discurso acusando Bolsonaro de interferência em investigações policiais. Naquele momento, no início de junho, o ministro da Educação de Bolsonaro, Abraham Weintraub, teve que pedir exoneração após imagens divulgadas de uma reunião interministerial na qual ele pedia a prisão de ministros do STF. Todas essas crises enfraqueceram Bolsonaro em relação aos demais poderes.

Juan Linz argumentou que o conflito entre poderes, inerente ao presidencialismo, representa uma ameaça à democracia.²⁵ Dúvidas antigas sobre o comprometimento de Bolsonaro para com a democracia chegaram a um nível crítico nos últimos meses, quando Bolsonaro repetidas vezes incitou e até mesmo participou de protestos pedindo o fechamento do Congresso e do STF. Entre maio e junho, Bolsonaro e vários generais do Exército de seu gabinete começaram a defender de maneira mais assertiva o fechamento do STF. Preocupados com a base constitucional para isso, os generais focaram no artigo 142. Como o resto da lei máxima do país, o artigo data de apenas três anos após o fim da ditadura militar que durou 21 anos. Esse artigo estabelece que as Forças Armadas “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. De acordo com uma interpretação que circulava entre oficiais da reserva, esse texto conferia aos militares um “poder moderador” para intervir em disputas entre poderes. No entanto, oficiais de alta patente da ativa da Marinha, do Exército e da Aeronáutica rejeitam essa interpretação, assim como o STF e as demais cortes, de maneira geral.

Portanto, o emaranhado de crises enfrentadas por Bolsonaro deu origem a temores de novo golpe, após um longo período durante o

qual pesquisadores consideravam que os governos civis do Brasil haviam assegurado pleno controle sobre os militares.²⁶ Os generais do gabinete de Bolsonaro parecem convencidos que a intervenção possa ser necessária. Na edição de agosto da revista *piauí*, Monica Gugliano descreve a decisão de Bolsonaro de 22 de maio de 2020 de enviar seus generais ao prédio do STF para destituir e substituir seus onze juízes.²⁷ Segundo a reportagem de Gugliano, os generais Luiz Eduardo Ramos e Walter Braga Netto apoiavam o plano. O general aposentado Augusto Heleno, no entanto, tinha uma opinião diferente. Ele convenceu Bolsonaro a recuar. O general (que é o chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência) então assinou uma nota alertando sobre “consequências imprevisíveis para a estabilidade nacional” se o STF emitisse uma ordem de apreensão do celular de Bolsonaro (o pedido de apreensão foi posteriormente arquivado, mas não sem um alerta sobre as consequências de se ignorar um mandado judicial).

Ainda assim, não está claro quão sérias são as ameaças. Gugliano lembra que os militares da ativa não parecem interessados em participar das batalhas de Bolsonaro. Embora Bolsonaro tenha redobrado a campanha de informações falsas sobre a Covid-19, os líderes militares “com tropas e poder” estão mobilizados para o combate à pandemia, evitando a política da “guerra cultural”.²⁸ Generais portando armas de fogo provavelmente teriam sido capazes de destituir temporariamente juízes, mas não se sabe ainda se os generais do gabinete de Bolsonaro teriam sido capazes de remover permanentemente os ministros do STF, ao menos sem correr grave risco de punição. Uma interpretação da hesitação do general Heleno é que ele temia que o plano fracassasse e os oficiais envolvidos caíssem em descrédito. É mais seguro empunhar espadas que usá-las. Mais uma vez, o golpismo pode ser performático.

As interações de Bolsonaro com o Congresso foram menos dramáticas. Rodrigo Maia nunca foi aliado de Bolsonaro, mas permane-

ceu na coalizão governista de Bolsonaro durante os quinze primeiros meses. Após as recentes crises, Maia deixou a coalizão, formando um amplo bloco parlamentar de partidos de centro-direita que não se identifica nem com o governo nem com a oposição. Ainda assim, Maia continua resistindo a aceitar pedidos de impeachment de Bolsonaro, e inúmeros analistas o criticam por ser dócil demais com o presidente.²⁹ Além disso, há preocupações de que o foco do Congresso nas políticas do Executivo de enfrentamento à Covid-19 faça com que o Legislativo deixe de fiscalizar outras áreas, como a proteção da Amazônia. Por exemplo, imagens da reunião interministerial de abril mostraram o ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles sugerindo que a emergência sanitária oferecia uma boa oportunidade para aprovar mudanças que enfraqueciam normas ambientais.

Como a linha do tempo infectada pelo coronavírus se compara a seu contrafactual — um mundo sem Covid-19 mas com um presidente Bolsonaro sob investigação criminal? Suspeito que, na linha do tempo alternativa, a democracia estaria sob um risco ainda maior. Ao expor as fraquezas de governança de Bolsonaro e forçar representantes a se opor à sua agenda de saúde pública, a provação da pandemia pode ter fortalecido a democracia contra alguns dos ataques de Bolsonaro.

Impactos na sociedade civil e no eleitorado

Os desafios da pandemia também podem estar contribuindo para o fortalecimento de parte da sociedade civil brasileira. Sem apoio governamental efetivo, grupos locais em comunidades pobres tiveram que desenvolver redes de auxílio mútuo e regras informais sobre máscaras e isolamento social. A imprensa registrou um florescimento desse tipo de atividade entre associações de bairro, movimentos sociais, igrejas e até mesmo gangues.³⁰ Embora seja um erro romantizar instituições comunitárias que se desenvolveram por necessidade diante da negli-

gência de governos, tais movimentos podem servir de apoio a uma forma de democracia local, participativa e não oficial.³¹ Além de auxílio mútuo, a sociedade civil organizada obteve uma grande e inesperada vitória no início da pandemia. Uma coalizão de 163 organizações pressionou e conseguiu fazer com que fosse criado um programa de auxílio emergencial do governo federal no valor de 600 reais por mês para trabalhadores informais e pessoas desempregadas de baixa renda. Essa frágil conquista estava programada para terminar em agosto, mas foi estendida até o fim de dezembro pela metade do valor original. A mesma coalizão agora passou a pressionar por uma renda básica permanente.

Na sociedade “não civil”, os apoiadores de Bolsonaro passaram a imitar seu presidente ao tratar do vírus como um problema de relações públicas. Tomar hidroxicloroquina tornou-se um símbolo de status intragrupo e de identidade política,³² assim como o comportamento vitriólico online e offline diante de jornalistas, organizações da sociedade civil e cidadãos comuns que criticam Bolsonaro ou publicam informações das quais ele discorda. Em junho, um apoiador de Bolsonaro depredou um memorial em homenagem a quarenta mil vítimas da Covid-19 nas areias de uma praia do Rio de Janeiro. Quando, em 15 de julho, o youtuber Felipe Neto publicou no site do *New York Times* um vídeo chamando Bolsonaro de “pior presidente do mundo na pandemia”, ele tornou-se alvo de uma campanha bolsonarista de difamação que inventava tuítes pedófilos que ele teria publicado.³³ E o guru youtuber pró-Bolsonaro Olavo de Carvalho chamou de “comunistas” e “satanistas” bispos católicos que condenavam o “genocídio” do povo indígena.³⁴

O que a Covid-19 representará nas eleições ainda será conhecido. Por um lado, Rodrigo Maia parece apostar que os fracassos de Bolsonaro criaram um espaço para uma “terceira via” centrista — uma postura ecoada por um grande grupo de bispos católicos que recen-

temente divulgaram uma “Carta ao Povo de Deus” anti-Bolsonaro. A base evangélica de Bolsonaro também pode estar vulnerável. Bolsonaro atraiu evangélicos em grande medida por meio de seu posicionamento conservador sobre a política LGBT+, mas esses eleitores nunca apoiaram de maneira fervorosa bandeiras de Bolsonaro como o direito de portar armas de fogo.³⁵ A aparente indiferença de Bolsonaro em relação aos custos humanos da Covid-19 pode alienar tanto os católicos quanto os evangélicos.

Não obstante, outros sinais do eleitorado são mais encorajadores para Bolsonaro. Surpreendentemente, a pandemia não deteriorou de maneira substancial o apoio ao presidente, e sua taxa de aprovação até mesmo aumentou recentemente. Pesquisas recentes sugerem que ele pode até mesmo vencer a eleição de 2022, embora ainda esteja muito longe. Parece haver duas causas principais para a surpreendente resiliência de Bolsonaro frente a opinião pública. Primeiro, como a cientista política e congressista Tabata Amaral argumenta, a abordagem polarizadora e ridícula de Bolsonaro em relação à saúde pública ajudou o presidente ao distrair os cidadãos de seus outros escândalos.³⁶ De fato, os comentários do ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles sugerem que a pandemia ofereceu a oportunidade de adotar políticas que seriam ainda mais impopulares do que a posição de Bolsonaro sobre o coronavírus. O foco da imprensa e da elite na Covid-19 em detrimento de outros escândalos pode beneficiar particularmente Bolsonaro porque pesquisas recentes indicam que os cidadãos estão cada vez mais convencidos pela insistência de Bolsonaro de que ele não tinha como prevenir as mortes ocorridas.

Segundo, e talvez mais importante, o auxílio emergencial que o governo vem distribuindo em resposta à crise da Covid-19 parece estar impulsionando a popularidade de Bolsonaro entre os eleitores de baixa renda. Vendo uma oportunidade de construir uma base de apoio duradoura entre esses eleitores, Bolsonaro agora está focado em

tornar permanentes os programas sociais inicialmente criados para atender uma emergência temporária. Ironicamente, esses programas representam uma página da cartilha do antecessor de Bolsonaro (que ele odeia), Luiz Inácio Lula da Silva, que foi presidente entre 2003 e 2010.³⁷ Ainda assim, Bolsonaro enfrentará relutância da comunidade empresarial e de seu ministro da Economia, Paulo Guedes.

Um Bolsonaro linha dura?

Uma fotografia tirada em outro país latino-americano no fim de abril oferece outra perspectiva sobre as “carências” de Bolsonaro: a foto mostra detentos algemados e com a cabeça raspada em El Salvador, enfileirados e amontoados numa cena que lembra os mercados de escravos do século 16. No início de abril, os tuítes do presidente populista de direita Nayib Bukele sobre sua repressão a gangues nas prisões chocaram o mundo. Bukele respondeu à crise da Covid-19 de maneiras previsivelmente autoritárias. Os militares patrulhavam as ruas para garantir *lockdowns*, encaminhando violadores a “centros de contenção” que pareciam ter sido criados para punir dissidentes, mas que provavelmente ajudaram a espalhar a doença. Embora sua campanha contra os detentos fosse, à primeira vista, apenas tangencialmente relacionada à pandemia, Bukele tirou vantagem de um momento de liberdade de ação atípica e limitada mobilização da sociedade civil para reafirmar seu domínio.

É importante salientar que Bolsonaro não fez o mesmo. As primeiras semanas da pandemia ofereceram uma oportunidade incomum para líderes manterem cidadãos em casa, e até mesmo governantes não autoritários receberam elogios por limitar o direito a reunião de maneiras que renderiam críticas em tempos comuns. Naquele início de grande incerteza, Bolsonaro também poderia ter convencido generais da ativa a militarizar a resposta à Covid-19. Além disso, embora a taxa de homicídio do Brasil seja menos da metade da taxa de El Salvador,

o país também enfrenta desafios similares de segurança pública. Bolsonaro poderia ter tentado tirar vantagem da crise para aumentar a repressão a gangues da mesma maneira que Bukele o fez.

Em vez disso, Bolsonaro insistiu em *não* forçar os cidadãos a ficar em casa, temendo o impacto de uma recessão econômica em suas perspectivas eleitorais. Em vez de defender que soldados patrulhassem as ruas, os guerreiros culturais da Internet alegavam que o coronavírus era apenas uma farsa criada para prejudicar o presidente. Em vez de prender manifestantes que violavam as quarentenas, Bolsonaro elogiava-os e se misturava a eles. Embora a repressão militar e da polícia em comunidades de baixa renda tenha persistido, ela não se intensificou. Resumindo, Bolsonaro influenciou as percepções do coronavírus para fins aparentemente eleitorais e não para aumentar o controle sobre a população.

Quando apareceram notícias no início de agosto de 2020 de que o Brasil havia perdido cem mil vidas para o novo coronavírus, o presidente ficou calado, sem expressar pesar nem assumir responsabilidade. Em perspectiva comparada, entretanto, parece claro que parte dessas mortes se deve a sua estratégia frouxa e conflituosa de saúde pública. Mas, apesar desse impacto humano trágico, as consequências da emergência da Covid-19 para a democracia no Brasil são pouco claras. Se as falhas de governança encorajaram outras elites a se distanciarem de Bolsonaro, sua defesa da intervenção militar repetidas vezes não resultou em nenhuma ação concreta. Nesse contexto, a conversa de golpe de Bolsonaro parece cada vez mais um “show” e não um “plano”. O caso brasileiro dá pistas de que a pandemia pode ser mais prejudicial à democracia quando populistas autoritários cometem “excessos do Executivo” ou assumem uma posição linha dura, como o que vemos na Índia, Hungria e El Salvador.

Nada disso significa que a Covid-19 de alguma forma “curou” a democracia brasileira — longe disso. A democracia do Brasil perma-

nece sob sério risco. Um conjunto de ameaças diz respeito a mecanismos democráticos para constranger e monitorar o Executivo. Ao tratar o coronavírus como um problema de relações públicas, Bolsonaro estimulou a polarização da sociedade, enviou o processamento de informações e ativou o “raciocínio motivado” até mesmo para questões de vida ou morte. Em última análise, esses processos enviesados poderiam inibir a *accountability* horizontal. Além disso, a história da última década sugere que o impeachment está longe de ser um mecanismo direto para garantir a *accountability* vertical. Em resumo, embora golpes tenham se tornado menos prováveis e a pandemia não tenha ferido o processo eleitoral, a Covid-19 pode erodir a qualidade da democracia.

Também é importante mencionar que a ausência da intervenção militar até o momento não significa que os militares *nunca* intervirão. A abertura evidente de Bolsonaro a esse tipo de intervenção será uma ameaça constante. Embora sinais apontem para uma probabilidade cada vez menor de que os militares agirão para destituir juízes ou legisladores, os generais do gabinete de Bolsonaro continuarão a empunhar suas espadas — e poderão decidir usá-las algum dia. Essa incerteza será uma fonte de ansiedade pelo resto da presidência de Bolsonaro, uma fonte de incertezas que corroeu e continuará a corroer a *accountability*.

Notas

1. Ver o cartum de Alberto Benett na *Folha de S. Paulo*, 4 jun. 2020. Disponível em: <<https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1668249644026185-charges-junho-2020>>.

2. Paula Bezerra, “Pela primeira vez, mais da metade dos brasileiros não têm trabalho, diz IBGE”. *CNN Brasil*, 30 jun. 2020. Disponível em: <www.cnnbrasil.com.br/business/2020/06/30/pela-primeira-vez-mais-da-metade-dos-brasileiros-nao-tem-trabalho-diz-ibge>.

3. Alex Tajra; Lucas Borges Teixeira, “Coronavírus: ‘Tem medo do quê? Enfrenta’: Lembre frases de Bolsonaro durante a pandemia”. *UOL*, 8 ago. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/08/bolsonaro-pandemia-100-mil-mortes-fala.htm>>. A citação completa inclui uma piada sobre seu nome do meio, Messias: “Eu sou Messias, mas não faço milagre”.

4. Alexandre B. Cavalcanti et al., “Hydroxychloroquine with or without Azithromycin in Mild-to-Moderate Covid-19”. *New England Journal of Medicine*, v. 383 (23 jul. 2020 [corrigido em 10 set. 2020]). Disponível em: <www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa2019014>.

5. Bruno Abbud; Cleide Carvalho, “Como foram os anos de formação de Bolsonaro em Eldorado-Xiririca, no interior de São Paulo”. *Época*, 27 jul. 2018. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/como-foram-os-anos-de-formacao-de-bolsonaro-em-eldorado-xiririca-no-interior-de-sao-paulo-22921520>>. Essa história é contestada e, no mínimo, Bolsonaro parece ter exagerado seu papel. Ver Plínio Fraga, “Bolsonaro é o ‘moleque sabido’ que ajudou na captura de Lamarca?”. *Época*, 11 ago. 2018. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/bolsonaro-o-moleque-sabido-que-ajudou-na-captura-de-lamarca-22971054>>.

6. Rubens Valente, “Bolsonaro era agressivo e tinha ‘excessiva ambição,’ diz ficha militar”. *Folha de S. Paulo*, 16 maio 2017. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1884332-bolsonaro-era-agressivo-e-tinha-excessiva-ambicao-diz-ficha-militar.shtml>.

7. Luiz Maklouf Carvalho, *O cadete e o capitão: A vida de Jair Bolsonaro no quartel*. São Paulo: Todavia, 2019.

8. Frances Hagopian, “Brazil’s Accountability Paradox”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, jul. 2016, pp. 119-28.

9. Guillermo O’Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies”. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, jul. 1998, pp. 112-26.

10. Kathryn Hochstetler, “The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown”. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 1, 2011, pp. 125-41; Leiv Marsteintredet; Mariana Llanos; Detlef Nolte, “Paraguay and the Politics of Impeachment”. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 4, out. 2013, pp. 110-23; Aníbal Pérez-Liñán, *Presidential*

Impeachment and the New Political Instability in Latin America. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2007; Aníbal Pérez-Liñán, “Impeachment or Backsliding? Threats to Democracy in the Twenty-First Century”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 98, 2018; David J. Samuels; Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2010.

11. O risco relativamente baixo de impeachments do “tipo I” é similar ao risco relativamente baixo de falso positivos no diagnóstico da Covid-19. Vigilância excessiva raramente prejudica um sistema tanto quanto vigilância insuficiente. Amy Erica Smith, “When It Comes to Impeachment, False Negatives Are More Dangerous for Democracy than False Positives”. Blog *Mischiefs of Faction*, 31 jan. 2020.

12. Mollie J. Cohen; Amy Erica Smith; Mason Moseley; Matthew L. Layton, “Winner’s Consent? Citizen Commitment to Democracy When Illiberal Candidates Win Elections”. Manuscrito, 2020. Não publicado.

13. Amy Erica Smith, *Religion and Brazilian Democracy: Mobilizing the People of God*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2019.

14. Wendy Hunter; Timothy J. Power, “Bolsonaro and Brazil’s Illiberal Backlash”. *Journal of Democracy*, v. 30, n. 1, jan. 2019, pp. 68-82; Matthew Layton; Amy Erica Smith; Mason Moseley; Mollie Cohen, “Demographic Polarization and the Rise of the Far Right: Brazil’s 2018 Presidential Election”. Manuscrito, 2020. Não publicado; Lucio R. Rennó, “The Bolsonaro Voter: Issue Positions and Vote Choice in the 2018 Brazilian Presidential Elections”. *Latin American Politics and Society*, v. 62, n. 3, 2020, pp. 1-23.

15. Gedeon Freire de Alencar, “Jair Messias Bolsonaro: O ‘Eleito’ de Deus?”. *Revista Brasileira de História das Religiões*, v. 13, n. 37, 2020; Smith, op. cit.

16. José Eustáquio Diniz Alves, “O voto evangélico garantiu a eleição de Jair Bolsonaro”. Blog *EcoDebate*, 31 out. 2018. Disponível em: <www.ecodebate.com.br/2018/10/31/o-voto-evangelico-garantiu-a-eleicao-de-jair-bolsonaro-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves>.

17. Steven Levitsky; Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*. Nova York: Crown, 2018. [Ed. bras.: *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.]

18. Cohen et al., op. cit.

19. Levitsky; Ziblatt, op. cit. Aqui me afasto de Levitsky e Ziblatt, que colocam as elites políticas no centro de sua análise.

20. David E. Pozen; Kim Lane Scheppele, “Executive Underreach, in Pandemics and Otherwise”. *American Journal of International Law*, v. 114, n. 4, out. 2020. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=3649816>>.

21. Javier Corrales; Phillip Corbo, “Testing Democracies for the Virus: The Experience from the Americas, First Round”. Blog PEX, 22 jul. 2020. Disponível em: <<https://pex-network.com/2020/07/22/testing-democracies-for-the-virus-the-experience-from-the-americas-first-round/>>.

22. Sarah E. Parkinson, “Acting ‘As If’ During Pandemic: Information and Authoritarian Practice in White House”. Blog *Items - Insights from the Social Sciences*, 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://items.ssrc.org/covid-19-and-the-social-sciences/democracy-and-pandemics/acting-as-if-during-pandemic-information-and-authoritarian-practice-in-white-house>>.

23. Mônica Bergamo, “Máscara é ‘coisa de viado,’ dizia Bolsonaro na frente de visitas”. *Folha de S. Paulo*, 7 July 2020. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/07/mascara-e-coisa-de-v-dizia-bolsonaro-na-frente-de-visitas.shtml>.

24. Guilherme Henrique, “‘Bolsonaro se comporta como oposição ao próprio governo’”. *Nexo Jornal*, 6 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/04/06/%E2%80%98Bolsonaro-se-comporta-como-oposi%C3%A7%C3%A3o-ao-pr%C3%B3prio-governo%E2%80%99>>.

25. Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, inverno 1990, pp. 51-69.

26. Thomas Charles Bruneau; Scott D. Tollefson, “Civil-Military Relations in Brazil: A Reassessment”. *Journal of Politics in Latin America*, v. 6, n. 2, 2014, pp. 107-38; Wendy Hunter, *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.

27. Monica Gugliano, “Vou intervir! O dia em que Bolsonaro decidiu mandar tropas para o Supremo”. *piuí*, ago. 2020. Disponível em: <<https://piauifolha.uol.com.br/materia/vou-intervir>>.

28. Gugliano, op. cit.

29. Ver Guilherme Amado, “Análise: Como Rodrigo Maia ajuda e apoia o governo Bolsonaro”. *Época*, 7 ago. 2020. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/guilherme-amado/analise-como-rodriigo-maia-ajuda-apoia-governo-bolsonaro-1-24571501>>.

30. Caio Barretto Briso; Tom Phillips, “Brazil Gangs Impose Strict Curfews to Slow Coronavirus Spread”. *Guardian*, 25 mar. 2020. Disponível em: <www.theguardian.com/world/2020/mar/25/brazil-rio-gangs-coronavirus>; Eduardo Campos Lima, “Brazilian Church ‘on the Vanguard’ of Fight against COVID-19 in São Paulo”. Blog *Crux*, 18 maio 2020. Disponível em: <<https://cruxnow.com/church-in-the-americas/2020/05/brazilian-church-onthe-vanguard-of-fight-against-covid-19-in-sao-paulo>>; Marina Lopes, “Brazil’s Favelas, Neglected by the Government, Organize Their Own Coronavirus Fight”. *Washington Post*, 10 jun. 2020; Rebecca Tarlau, “Activist Farmers in Brazil Feed the Hungry and Aid the Sick as President Downplays Coronavirus Crisis”. Blog *Conversation*, 5 maio 2020. Disponível em: <<http://theconversation.com/activist-farmers-in-brazil-feed-the-hungry-and-aidthe-sick-as-president-downplays-coronavirus-crisis-136914>>.

31. Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1970.

32. Nick Paton Walsh et al., “Inside Brazil’s Cult of Hydroxychloroquine”. CNN, 29 jul. 2020. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2020/07/29/americas/brazil-hydroxychloroquine-coronavirus-intl/index.html>>.

33. Joelmir Tavares, “Não se trata de política, mas de humanidade, diz Felipe Neto sobre campanhas de ódio”. *Folha de S. Paulo*, 7 ago. 2020. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/nao-se-trata-de-politica-mas-de-humanidade-diz-felipe-neto-sobre-campanhas-de-odio.shtml>.

34. Igor Carvalho, “Nos bastidores, bispos se articulam para criar uma frente anti-Bolsonaro na CNBB”. *Diálogos do Sul*, 16 jul. 2020. Disponível em: <<https://dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/permalink/65734>>; “Após carta contra Bolsonaro, Olavo chama bispos da CNBB de ‘comunistas’ e ‘satanistas’”. *Revista Fórum*, 31 jul. 2020. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/brasil/apos-carta-contra-bolsonaro-olavo-chama-bispos-da-cnbb-de-comunistas-e-satanistas>>.

35. Amy Erica Smith, “Bolsonaro’s Evangelical Support Is Falling. Why?”. *Americas Quarterly*, 10 abr. 2019. Disponível em: <www.americasquarterly.org/article/bolsonaros-evangelical-support-is-falling-why>.

36. Tabata Amaral, “Família Bolsonaro acima de todos”. *Folha de S. Paulo*, 12 jul. 2020. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/colunas/tabata-amaral/2020/07/familia-bolsonaro-acima-de-todos.shtml>; Parkinson, op. cit.

37. Wendy Hunter; Timothy J. Power, “Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006”. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, 2007, pp. 1-30; Cesar Zucco, “When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–10”. *American Journal of Political Science*, v. 57, n. 4, out. 2013, pp. 810-22.

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#EnsaiosDemocracia>

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>