

JOURNAL OF DEMOCRACY EM PORTUGUÊS

Volume 10, Número 2, Novembro de 2021

Judicialização da política, ativismo judicial e tensões institucionais

José Eduardo Faria

Como as políticas personalistas estão mudando as democracias

Erica Frantz, Andrea Kendall-Taylor, Carisa Nietzsche e Joseph Wright

A AMÉRICA LATINA EM ERUPÇÃO

Quando se consolida o autoritarismo competitivo?

*V. Ximena Velasco Guachalla, Calla Hummel,
Sam Handlin e Amy Erica Smith*

A AMÉRICA LATINA EM ERUPÇÃO

A refundação do Chile

Claudia Heiss

A China na ONU: sufocando a sociedade civil

Rana Siu Inboden

**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 Isabel Penz
DIAGRAMAÇÃO	Lisia Lemes / Lilemes Comunicação

Journal of Democracy em Português, Volume 10,
Número 2, São Paulo, Novembro de 2021
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

Tem o Judiciário no Brasil exorbitado dos poderes que lhe dá a Constituição, legislando em lugar de aplicar as leis? Esta é a questão que José Eduardo Faria, professor titular de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP, se propõe a responder em artigo especialmente escrito para esta edição do Journal.

Nela, o leitor também encontra textos sobre o crescente personalismo da política nos sistemas democráticos, baseado em dados colhidos em mais de cem países, tendência que os autores veem com preocupação, e sobre a Assembleia Constitucional em andamento no Chile, vista com otimismo pela autora.

Completam a edição um artigo sobre as fases que percorrem os países que deslizam da democracia para o chamado autoritarismo competitivo, útil como ferramenta de análise e bússola de navegação no mundo de hoje, e outro sobre a asfixia das ONGs de direitos humanos pela China na Organização das Nações Unidas.

No primeiro artigo, José Eduardo Faria analisa as críticas de que o STF estaria resvalando no ativismo judicial e na judicialização da política. “Não há norma sem sentido, não existe sentido sem interpretação e toda interpretação encerra alguma subjetividade na fixação do sentido das normas. E isso, no limite, faria com que a adjudicação se convertesse num campo de enfrentamento não apenas técnico-legal e doutrinário, mas até mesmo político, uma vez que juízes podem optar pelas mais variadas interpretações para fundamentar decisões que consideram justas”, escreve.

A política está se tornando mais personalista também nas democracias? Para responder a esta pergunta, quatro acadêmicos norte-americanos compilaram dados de 106 democracias de 1991 a 2020 para criar um índice de personalismo. “Todos os sistemas políticos possuem algum grau de personalismo (...) mas novos dados que capturam os níveis de personalis-

mo em Estados democráticos sugerem que esta é uma tendência também neles. Embora possa ser temporária, os fatores e as consequências dessa dinâmica indicam que há motivos para preocupação”, alertam.

No terceiro artigo, quatro cientistas políticos que atuam na Europa e nos EUA investigam por que alguns aspirantes a líder autoritário prosperaram enquanto outros fracassam. “O autoritarismo competitivo se apoia em três pilares — sociedade civil, elites políticas e forças de segurança — que os regimes constroem e buscam continuamente estabilizar. Embora a perda dos últimos dois pilares represente a ameaça mais terrível e direta para um autocrata, perder o apoio da sociedade civil também pode ser fortemente desestabilizador”, escrevem.

No quarto texto, a professora Claudia Heiss (Universidade do Chile) defende a ideia de que a elaboração de uma nova Constituição por uma assembleia eleita para esse fim — e que espelha a diversidade da sociedade chilena — poderá significar a revitalização da democracia no Chile. “É uma tentativa de canalizar um momento constituinte que pode melhorar o caráter democrático das instituições políticas de uma maneira democrática, preservando a paz civil e evitando a ruptura institucional. (...) Ou esse processo resultará em uma política mais polarizada e uma crise mais profunda das instituições, como temem alguns?”, indaga.

No último artigo, a pesquisadora Rana Siu Inboden (Universidade do Texas) revela a estratégia chinesa de sufocamento da sociedade civil no comitê que confere às ONGs status consultivo no Conselho de Direitos Humanos da ONU. “Uma análise das atas do Comitê de 2016 a 2019 revela que a China foi o país que mais se utilizou de questionamentos para atrasar e bloquear requerimentos da sociedade civil. Mas ela não age sozinha. Outras nações repressivas costumam unir-se a Pequim, umas protegendo às outras”, escreve a especialista.

Boa leitura.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores de Plataforma Democrática

Judicialização da política, ativismo judicial e tensões institucionais

José Eduardo Faria¹

Desde o fim da ditadura militar, em janeiro de 1985, e da redemocratização do País, com a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, o protagonismo dos tribunais vem aumentando tanto em abrangência quanto em complexidade.

Esse crescente protagonismo resulta, por um lado, da expansão dos direitos difusos e coletivos, que ganharam impulso com o surgimento da ação civil pública. Criada em 1985, ela permite a um grupo ou uma instituição se apresentar como representante de uma coletividade, substituindo-a processualmente. Utilizado em larga escala, em decorrência da multiplicação de movimentos sociais e de entidades de defesa dos direitos humanos, esse instrumento processual deu visibilidade a diversas reivindicações, como, por exemplo, as que pedem a concretização dos direitos sociais assegurados pela Constituição. Essa inovação processual abriu, assim, caminho para que conflitos unidimensionais e bipolares se convertessem em litígios pluridimensionais e multipolares, nas últimas décadas. Por outro lado, esse protagonismo resultou da judicialização de um sem número de questões que até a década de 2010 não eram submetidas aos tribunais, apesar de impactarem fortemente a sociedade.

1. Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e chefe do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito (DFD).

A presença cada vez maior da Justiça na vida política, social e econômica do país também decorre (i) da crise fiscal do Estado, (ii) de uma inflação legislativa que gera imprevisibilidade das expectativas por causa da profusão de leis editadas para dar conta de casos específicos e conjunturais, (iii) da fragilização do poder político, (iv) de escândalos de corrupção, (v) da captura de determinados setores da máquina administrativa do poder público por interesses privados, (vi) da maior capacidade de ação dos movimentos sociais, (vii) da maior capacidade de mobilização da sociedade civil e, agora, (viii) das reiteradas afrontas do presidente da República ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e ao Supremo Tribunal Federal (STF).

A partir de 2010, quanto mais novos tipos de litígios chegavam às diferentes instâncias do Poder Judiciário, mais ele era acusado de exorbitar de suas prerrogativas, de “destecnificar” a aplicação do direito positivo e de “partidarizar” as decisões judiciais, por meio de interpretações que iriam além do sentido literal das leis. Mas, se o direito se expressa por palavras e elas podem ter os mais variados significados, é possível precisar o sentido literal de uma lei? Se o Judiciário exerce um papel fundamental na estabilização das expectativas normativas da sociedade, até onde vai a liberdade interpretativa dos juízes em face da multiplicidade de alternativas hermenêuticas, de perspectivas argumentativas e de métodos decisórios? Qual é a fronteira entre discricionariedade e arbítrio na interpretação de uma norma jurídica? De que modo detectar quando os juízes vão além da compreensão das regras jurídicas, redefinindo o que o direito deve ser?

Para entender esse tipo de questão, é preciso compreender como o processo de redemocratização brasileira gerou dilemas com os quais a política e o direito precisam lidar. A estrutura social do país apresenta exclusões e assimetrias que dificultam a formação de expectativas comuns de justiça. No sistema político, essa dificuldade redundava em escassez de consenso; ao mesmo tempo, para legitimar-se, a política

precisa criar um horizonte programático. A resposta traçada desde o momento constituinte de 1987-88 envolveu o uso de normas de alta carga valorativa e finalística – os princípios e as normas programáticas – e, simultaneamente, a ampliação dos atores e instrumentos judiciais de efetivação das aspirações encampadas na Constituição, as quais abrangeram um amplo rol de matérias e políticas públicas.

Assim, para entender o protagonismo do Judiciário no novo equilíbrio de Poderes desenhado pela ordem democrática, é necessário considerar lado a lado as diferentes visões sobre interpretação do direito e as diversas vias procedimentais de tratamento dos conflitos. Com isso, podem ser distinguidos os fenômenos do ativismo judicial e da judicialização e se vislumbra com mais nitidez o papel institucional dos juízes, das cortes e especialmente do STF.

Aplicação da lei e democracia

A simples formulação das indagações mencionadas deixa claro que as críticas de que a Justiça estaria exorbitando partiram de quem tem uma visão simplista do direito, encarando-o como se fosse apenas uma concatenação lógica de proposições ou um conjunto sistemático e logicamente coerente de normas. De quem não sabe que o direito é um fato histórico, um arranjo institucional vivo, e acha que a hermenêutica jurídica se limita à identificação do sentido vocabular ou gramatical de um texto legal. De quem não vê que, apesar de sua pretensão de isenção e de estar submetido a determinados limites hermenêuticos, todo juiz tem dificuldade para se afastar do contexto socioeconômico e cultural em que atua e goza de um momento de liberdade, em matéria de juízo de oportunidade e conveniência na avaliação dos casos sob sua responsabilidade. De quem desconhece o próprio país e não entende que, em sociedades desiguais, marcadas pelo intercruzamento das linhas de conflito, da escassez de consenso e da erosão dos meca-

nismos de formação de identidades coletivas, os juízes são obrigados a ajustar sua função a contextos em mudança, e muitas vezes em crise, o que os impede de tomarem decisões uniformes.

São críticas de quem também relevou o fato de que, na última década, o STF foi cada vez mais acionado para avaliar a constitucionalidade de atos do Executivo, para arbitrar no Legislativo conflitos que suas lideranças não conseguiam resolver consensualmente e para dar respostas quando esses dois Poderes batem à sua porta solicitando decisões que não foram capazes de tomar por negociação. Quando tem de ir além de suas funções técnicas, suprindo omissões do legislador (como no caso da regulamentação da greve no serviço público²), intervindo em questões que os demais Poderes não conseguem equacionar e sendo chamado para ratificar a constitucionalidade de determinadas políticas públicas, dada a vontade dos partidos derrotados no jogo parlamentar de revertê-las judicialmente, o STF tende a se desgastar. O que, apesar de fazer parte da democracia, por vezes deflagra tensões institucionais, ao mesmo tempo em que abre caminho para a proposição de projetos com o objetivo de cercear a discricionariedade de juízes, tipificando como crime de abuso de autoridade tanto as interpretações que contrariam a literalidade da lei quanto as divergências hermenêuticas quando não houver razoabilidade fundamentada.

Evidentemente, juízes não são livres para atribuir qualquer significado que desejem à Constituição e às leis. Quanto mais se distanciam dos textos legais, mais abusos ou equívocos podem cometer. A liberdade do intérprete não é absoluta, é certo. Contudo, os limites da discricionariedade judicial são porosos. Além disso, os tribunais são reativos, agindo somente quando devidamente acionados. E também não podem deixar de responder às questões, às demandas e aos questionamentos que lhes são encaminhados. Por isso, eles não controlam sua agenda, o que faz com que a adjudicação e o labor hermenêutico

2. STF, Mandados de Injunção 670-9/ES, 708-0/DF e 712-8/PA, todos julgados em 2007.

possam dar vez à judicialização da política e da economia – algo inevitável em determinados períodos, dada a necessidade de uma arbitragem judicial de conflitos não resolvidos pelas instâncias políticas.

Acima de tudo, essas críticas não levam em conta cinco questões importantes. A primeira diz respeito às implicações institucionais da criação judicial do direito. Quando dispositivos constitucionais têm a forma de princípios, como definir critérios minimamente objetivos para interpretá-los, conjugando legitimidade com segurança do direito e certeza jurídica? Ao ampliar os poderes político-normativos dos juízes, as interpretações *praeter legem* – como são chamadas as interpretações extensivas pelos juristas³ – não acabam permitindo que as diferentes instâncias judiciais expandam seu campo de atuação, abrindo desse modo caminho para possíveis tensões institucionais?

A segunda questão é a da representatividade da democracia brasileira. Em razão do peso do poder econômico no financiamento eleitoral e da fragmentação do sistema partidário, a vontade majoritária no Legislativo carece de legitimidade. Por isso, ao invalidar decisões do Legislativo, o STF não poderia estar agindo de modo contramajoritário, tentando oferecer às minorias respostas a demandas por justiça não atendidas pela vontade da maioria nas instâncias legislativas tradicionais, neutralizando desse modo os vícios de representatividade?

A terceira questão é a do déficit democrático da representação política. A crise de legitimidade do Legislativo, que se arrasta há anos, levou os tribunais a se tornarem mais sensíveis aos anseios sociais do que os canais encarregados de promover a agregação de interesses e

3. Em matéria de hermenêutica jurídica, há a interpretação *secundum legem* ou literal, que costuma ser valorizada por advogados de defesa em nome do que chamam de “garantismo”, e a interpretação *praeter legem*, mais expansiva e considerada adequada à aplicação de princípios constitucionais, como é o caso, por exemplo, do princípio da moralidade pública. Entre os juristas mais apegados ao realismo do que ao normativismo jurídico, a interpretação extensiva permite ao juiz adequar a ordem legal a sociedades complexas (que tendem a se subdividir em sistemas funcionalmente diferenciados), assegurando assim a eficácia do direito, o que já não acontece com a interpretação *secundum legem*.

tomar decisões coletivas. Por isso, a sociedade não tende a se identificar mais com juízes do que com parlamentares?

A quarta questão é a da “substantivação” da democracia. A ideia é de que ela não se limita à regra de maioria e ao papel legislativo dos parlamentos, implicando também aumento de peso dos tribunais. Se o Legislativo é legitimado pelo voto, a Justiça é legitimada por um processo discursivo no qual são explicitadas as razões das decisões tomadas. Mas, ao recorrerem a argumentos e juízos de oportunidade não deduzidos das leis interpretadas, os juízes não acabam legislando?

A quinta e última questão diz respeito à distância entre o que a democracia deveria ser, priorizando o interesse público, e o que ela de fato é. Essa questão ganhou evidência após a descoberta, na segunda metade da atual década, da negociação de Medidas Provisórias com empreiteiras, em troca de propina. Esse fato, que entreabre a mercantilização das decisões legiferantes do Poder Executivo e os poderes subterrâneos das grandes empresas, evidencia uma inversão de valores. No processo legislativo de uma democracia, que prioriza o interesse público, o caráter geral das leis releva as particularidades dos casos específicos. Já no âmbito de um Congresso convertido em balcão de negócios, as particularidades prevalecem. Escaparia o Judiciário da influência dos poderes subterrâneos e das particularidades dos casos específicos?

Num contexto como esse, de que modo podem os tribunais neutralizar, sem criminalizar a política, o cálculo racional-instrumental irresponsável subjacente às relações público-privadas, evitando com isso a corrosão do pacto moral básico do qual depende a legitimidade do sistema representativo? Em outras palavras, em que medida os tribunais, ao combaterem a corrupção na política, não se sentem seduzidos ou tentados a ocupar os espaços vazios deixados pelos políticos que condenaram. Não estariam assim se degenerando moral e institucionalmente, por um lado, e abrindo caminho, na política, para

aventureiros moralistas, por outro? Além disso, de que modo podem os tribunais conciliar a natureza política dos conflitos institucionais submetidos à sua apreciação com o dever de proferir decisões baseadas e circunscritas à letra da Constituição e das leis?

O protagonismo do Judiciário

O ponto comum das questões acima elencadas é a ideia de que a politização do Poder Judiciário tende a ampliar o protagonismo de seus membros, o que foi evidenciado, por exemplo, pela Operação Lava Jato, deflagrada em 2014. Com isso, a politização expõe a Justiça às pressões dos demais Poderes, o que a leva a assumir posturas mais defensivas e corporativas, deflagrando desse modo, como num círculo vicioso, novos confrontos institucionais.

A Constituição de 1988 configurou os dilemas reproduzidos nesse cenário institucional. De um lado, ela aumentou as funções do Ministério Público Federal – inclusive para além da esfera penal – e sua capacidade de provocar a atuação do Supremo Tribunal Federal. Também determinou a abertura de Defensorias Públicas em cada unidade da Federação, que se tornaram particularmente atuantes nas varas de família e nas varas de execução penal, além da Defensoria Pública da União. E isso não apenas viabilizou e ampliou significativamente o acesso aos tribunais por quem não dispunha de condições materiais de defender seus interesses e direitos, como também mudou o perfil dos litígios judiciais, especialmente os decorrentes de conflitos coletivos, que se sobrepuseram progressivamente aos conflitos interindividuais. De outro lado, a Constituição permitiu a agremiações partidárias, associações nacionais e entidades como a OAB proporem ações de controle de constitucionalidade – o que até então era prerrogativa do Procurador-Geral da República. Esses novos instrumentos processuais incluem Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Declaratórias

de Constitucionalidade, Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental – o que até então era prerrogativa do Procurador Geral da República.

Destinadas a fortalecer a democracia depois de duas décadas de ditadura militar, essas inovações ampliaram as reivindicações de justiça, multiplicando o número de ações e causando, com isso, uma sobrecarga quantitativa nas diferentes instâncias dos tribunais. Nos primeiros vinte anos após a promulgação da Constituição, por exemplo, foram propostas perante o STF mais de 4 mil Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Na mesma corte, o número de novos processos por exercício passou de 18,5 mil em 1990, para 160,4 mil em 2002. Já as ações ajuizadas na primeira instância das Justiça Estadual, Federal e Trabalhista pularam de 5,1 milhões, em 1990, para 28,2 milhões, em 2012⁴. Números como esses acabaram levando os críticos do Judiciário, de um modo geral, e do Supremo Tribunal Federal, de modo particular, a banalizarem uma expressão para sintetizar seu descontentamento: *ativismo*.

Interpretação da lei e ativismo judicial

Por atuarem em um Poder cujos membros não são eleitos pelo voto direto e pela regra de maioria, ao aplicarem as leis por meio de interpretações extensivas juízes ativistas ameaçariam a democracia – essa é a objeção. É por isso que a tensão entre o protagonismo judicial e as regras legais que limitam – ou deveriam limitar – o arbítrio das decisões judiciais e preservar direitos estabelecidos se converteu num dos temas mais importantes e polêmicos nas sabinas no Senado que avaliam os nomes indicados para o STF.

Entre os que foram sabatinados depois de 2014, alguns indicados expressaram sua formação normativista. Entreabriram sua inclinação

4. Dados obtidos no portal do Supremo Tribunal Federal (<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=92062&ori=1>)

pelo positivismo jurídico. Enfatizaram o encadeamento lógico-dedutivo das normas do sistema jurídico e chamaram atenção para a importância de sua validade formal. Definiram os litígios judiciais como oposição de interesses ou choque de expectativas. E disseram que o Supremo Tribunal Federal teria, em alguns julgamentos, legislado de modo indevido, invadindo desse modo a jurisdição e a autonomia do Legislativo.

Esses sabatinados também ressaltaram a importância da exegese das leis e o caráter político da adjudicação. Apesar de reconhecerem que o sistema jurídico não deriva de um conjunto de axiomas de conduta, lembraram a existência de métodos de interpretação que limitam a discricionariedade do aplicador do direito, assegurando com isso uma certa unidade das práticas interpretativas. Por isso, a atitude dos juízes deveria ser eminentemente analítica, uma vez que olham as situações sociais basicamente a partir das normas jurídicas.

Em outra vertente doutrinária, partindo da premissa de que subjacentes aos litígios judiciais estão as contradições da sociedade e inspirados pelo chamado realismo jurídico, que valoriza as fontes materiais, precedentes e avaliações históricas, outros sabatinados ressaltaram os efeitos da democratização no acesso aos tribunais. Apontaram a importância de reformas no direito decorrentes da necessidade de o Estado o adaptar a um contexto de reformas previdenciária, monetária, trabalhista e administrativa e de novas formas de atuação dos movimentos sociais. Lembraram, ainda, que a interpretação da Constituição ou da legislação infraconstitucional não se esgota em seu valor léxico, dependendo também das implicações semânticas aduzidas pela coletividade à qual pertence o intérprete e onde ocorrem os conflitos que têm de dirimir.

Na mesma linha, disseram que o raciocínio jurídico não pode ser visto como um tipo de raciocínio estritamente dedutivo, uma vez que a argumentação jurídica tem, necessariamente, componentes morais e

políticos intrinsecamente conectados que variam conforme a época e o nível de desenvolvimento de cada sociedade. Daí a importância de olhar as normas a partir de situações concretas – concluíram. Afinal, como o direito positivo é produto de conflitos coletivos e de contingências históricas, as decisões judiciais seriam condicionadas por fatores extrajurídicos.

Para esses sabatinados, em outras palavras, não há norma sem sentido, não existe sentido sem interpretação e toda interpretação encerra alguma subjetividade na fixação do sentido das normas. E isso, no limite, faria com que a adjudicação se convertesse num campo de enfrentamento não apenas técnico-legal e doutrinário, mas até mesmo político, uma vez que juízes, desembargadores e ministros de tribunais superiores podem optar pelas mais variadas interpretações para fundamentar decisões que consideram justas. Por fim, esses indicados para uma vaga na corte suprema diferenciaram ativismo judicial de judicialização da política.

Nesse sentido, duas sabatinas específicas ilustram bem essas diferenças. No caso do ministro Alexandre de Moraes, por exemplo, ao ser indagado sobre a questão do ativismo judicial, ele discorreu sobre temas clássicos de Teoria do Estado, como a questão do equilíbrio dos poderes. Afirmou que, quando a atuação de uma corte suprema se torna “acentuada”, surge um embate com o Congresso que, no limite, pode abrir caminho para uma guerrilha institucional sem ninguém para arbitrar o conflito. Enfatizou a necessidade de alguma estabilidade entre norma e interpretação. E criticou o subjetivismo de determinados setores da magistratura.

A outra sabatina foi a do ministro Luís Roberto Barroso. Ao responder a perguntas semelhantes, ele disse, entre outras afirmações, que o relato das normas muitas vezes demarca apenas uma moldura dentro da qual existem diferentes possibilidades interpretativas. Desse modo, face às especificidades de cada caso concreto, dos princípios

a serem preservados e dos fins a serem realizados é que se determina o sentido da norma constitucional na tomada de decisão de um sentido adequado para o caso *sub judice*. Também lembrou que um ordenamento jurídico é um sistema em constante mutação, que reflete anseios, valores e conflitos de interesse na vida social. E ainda reconheceu que o juiz é ativo, agindo com base na avaliação dos fatos e moldando o litígio para assegurar um resultado não apenas justo, mas, igualmente, viável.

Nesse sentido, o “ativismo” judicial é uma estratégia proativa de interpretação usada pelos juízes para concretizarem promessas constitucionais, aplicando-as a situações não contempladas de modo preciso em seu texto. Mesmo que não se confundam com livre criação de direito, as interpretações extensivas das leis podem deflagrar tensões institucionais, por politizarem os tribunais. Esse tipo de interpretação assegura aos juízes flexibilidade para lidar com problemas não contemplados objetivamente pela Constituição.

Como a ordem jurídica conta com um alto número de princípios, dada a complexidade de uma sociedade caracterizada por situações de miséria que negam o princípio da igualdade formal perante a lei, o ativismo está associado a uma maior participação dos juízes na concretização dos direitos constitucionais, permitindo-lhes desse modo cobrir o fosso entre o sistema legal e as condições efetivas da sociedade⁵. Por sua textura aberta, os princípios apontam caminhos e propiciam o ajuste das decisões às especificidades de cada caso.

No caso das indicações para o STF, os sabatinados que se apresentam como normativistas veem a Constituição como um limitador na interpretação do direito. Já os que têm formação interdisciplinar entendem que a fundamentação das decisões judiciais teria mais im-

5. Ver Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos, *O começo da História. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*, in Revista Emerg, Rio de Janeiro, vol. 6, nº 23, 2003, pp. 1-41.

portância do que a própria regra constitucional, revelando-se adeptos de um constitucionalismo argumentativo e de princípios. Os primeiros veem o ativismo como problema, enquanto os segundos o encaram como instrumento para rever injustiças históricas em matéria de poder e riqueza e preservar os direitos dos setores minoritários da sociedade.

O fenômeno da judicialização

Muitas vezes associada de modo equivocado ao ativismo dos juízes, a judicialização é a tendência de ampliação da ação executiva e legislativa dos tribunais na vida social, econômica e política, levando a democracia a depender cada vez mais de decisões do Poder Judiciário⁶. Esse fato, que envolve diferentes fatores e aumenta os riscos de abertura excessiva do sistema jurídico com relação ao sistema político, resulta da crescente complexidade do País nas últimas décadas, o que levou a Constituição a incorporar matérias antes tratadas por leis ordinárias. A consequência foi a multiplicação dos riscos de crises de governabilidade, de paralisia decisória das diferentes instâncias do Executivo e dos focos de tensão entre o Judiciário os demais Poderes, uma vez que a constitucionalização dessas matérias abriu caminho para que elas fossem judicializadas, reduzindo desse modo o espaço da esfera política e aumentando o campo de atuação dos tribunais superiores – principalmente o STF, ao qual compete a guarda da Constituição⁷.

Uma Justiça protagonista é capaz de assegurar as “normas aspiracionais” da Constituição, no sentido de construção de um país melhor,

6. Cf. Tate, Chester Neal, *Why the expansion of judicial power?*. in *The Global Expansion of Judicial Power*, C. N Tate e Torbjörn Vallinder orgs., New York/ London: New York University Press, 1995, p. 34.

7. Aprofundo essa discussão em *Adjudicação em tempo de incertezas*, capítulo do livro *Corrupção, Justiça e Moralidade Pública*, São Paulo, Perspectiva, 2019, pp. 89-92; e em *O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuro desafios*, In *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, 2004, vol. 18, nº 51.

mais justo e mais igualitário. Contudo, ela também pode entrar no mérito de atos administrativos do poder público, sob a justificativa de aplicar princípios constitucionais ou de conter desvios de finalidade, substituindo desse modo a vontade do Executivo. E isso tende a levar o Judiciário a ser mais temido do que respeitado, como ocorreu com a Operação Lava Jato, o que, com a passagem do tempo, resultou na perda de credibilidade de seus procuradores e de seu principal juiz.

Essa é uma das facetas do desajuste institucional do país. Dada a dificuldade de disciplinar por meio de regras expressas por conceitos unívocos as matérias que foram constitucionalizadas, os autores da Constituição, por prudência e altas doses de pragmatismo, recorreram a normas principiológicas, que são imprecisas por natureza. O motivo foi a ausência, na Assembleia Constituinte, de bancadas hegemônicas capazes de propiciar tratamento jurídico objetivo em temas polêmicos.

Os debates giravam em torno de projetos de poder excludentes, com as esquerdas invocando a soberania nacional para defender o intervencionismo governamental e o controle estatal de recursos naturais e setores estratégicos da economia, e os conservadores patrocinando propostas pró-mercado, maior abertura ao capital estrangeiro e medidas destinadas a coibir a inflação, por meio do controle da emissão de moeda e dos gastos governamentais. Os debates também refletiam diferentes visões de mundo e pretendiam moldar a realidade num sentido predeterminado.

E ainda havia um problema: no decorrer do século 20, o legislador se acostumou a editar normas formalmente gerais e abstratas concebidas com base em rotinas sedimentadas, práticas sociais homogêneas e expectativas comuns de justiça. De certo modo, isso era a garantia de que o custo político da imposição de novas normas seria baixo. Contudo, as mudanças ocorridas após a industrialização do país, especialmente entre as décadas de 1960 e 2000, levaram essa estratégia à exaustão. A industrialização provocou um processo de urbanização

que mudou a pauta moral da sociedade, estilhaçou as expectativas comuns de justiça então prevaletentes e acarretou novos tipos de conflito. A sociedade brasileira tornou-se de tal modo dinâmica e heterogênea que, a partir daí, as rotinas foram sendo corroídas e a sedimentação de novos padrões de comportamento se tornou mais difíceis.

Com isso, a ideia de uma cultura comum capaz de calibrar as expectativas de toda a sociedade foi cedendo lugar a uma pluralidade e a uma heterogeneidade de atores sociais, o que, em decorrência, multiplicou as situações particulares. Legislar numa sociedade com essas características e com crescentes situações multiformes, como a brasileira, tornou-se, portanto, um processo moroso e desafiador.

Regras e princípios

Preocupadas com o risco de atrasar a conclusão e a promulgação da Constituição, as lideranças partidárias optaram por uma solução intermediária para resolver o impasse entre as esquerdas e os conservadores. Os dispositivos constitucionais que fossem consensuais e envolvessem práticas sociais homogêneas e expectativas comuns de justiça teriam a forma de regras jurídicas. O que não fosse passível de consenso e não tivesse por base rotinas e comportamentos já sedimentados na sociedade teria a forma de normas programáticas.

É por esse motivo que, em determinados capítulos da Carta, as lideranças valorizaram mais os princípios do que as regras. O excesso de normas programáticas ou principiológicas no extenso texto constitucional resultou, justamente, da falta de bancadas hegemônicas, por causa do equilíbrio entre as forças políticas durante os trabalhos da Constituinte.

Regras e princípios têm natureza lógica distinta e exercem papéis complementares. As regras têm um campo de abrangência limitado e um número definido de hipóteses em que podem ser aplicadas. Elas se

expressam por meio de conceitos objetivos e precisos, que propiciam uma interpretação restrita como método hermenêutico, aplicável aos casos mais corriqueiros, o que possibilita uma jurisprudência fácil de ser formada. Por sua textura fechada, regras jurídicas costumam operar na base do tudo ou nada. Em outras palavras, elas regulam uma determinada matéria em sua inteireza, motivo pelo qual sempre que surgem as condições previstas para sua aplicação, o efeito jurídico previsto pela norma segue quase automaticamente⁸.

Já os princípios têm um campo de abrangência maior do que o das regras e um número indefinido de hipóteses, uma vez que se expressam por meio de conceitos indeterminados e polissêmicos. Essa ambivalência permite a cada cidadão imaginar que seus anseios foram acolhidos pelo legislador. Do ponto de vista de uma técnica legislativa que se destaca mais por sua funcionalidade do que por seu formalismo, os princípios são usados para calibrar as expectativas sociais e oferecer argumentos diversificados para o raciocínio jurídico. Por sua textura aberta, os princípios apontam caminhos e propiciam o ajuste das decisões às especificidades de cada caso concreto. E, quando eventualmente os princípios se chocam, os juízes têm de levar em conta a força relativa de cada um, o que exige ponderação ou balanceamento de valores.

A distinção entre regras e princípios ajuda a compreender o processo legislativo nas sociedades estabilizadas e integradas, com seus hábitos e rotinas, e nas sociedades cambiantes e marcadas por desigualdades acentuadas, em que os crescentes conflitos sociais põem em risco a estabilidade das leis. Graças à sua indeterminação e vagueza, que é inerente à relação entre uma proposição geral e uma proposição particular, os princípios exercem um papel decisivo como técnica legislativa, na medida em que ajudam a combinar permanência e mudança. Entre outros motivos porque, se quase toda especificidade

8. - Cf. Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London, Duckworth, pp. 74-80.

cabe em mais de numa generalidade, as particularidades implicadas em cada universalidade nunca são esgotáveis.

A ambiguidade ajuda a lei a permanecer estável, ao mesmo tempo que, por meio de reinterpretações, ela se adequa às novas circunstâncias. É por isso que, exigindo a ponderação como método hermenêuticos, os princípios costumam ser aplicados aos casos mais intrincados, que já não conseguem mais ser disciplinados por corpos de normas gerais, impessoais e igualitárias, tal o distanciamento social e a incompatibilidade do direito codificado com situações heterogêneas. Dito de outro modo, quanto mais complexa é a sociedade, menos ela consegue ser disciplinada por regras precisas e objetivas.

Como os princípios aumentam a discricionariedade dos magistrados, seu uso massivo alterou o significado da aplicação do direito, viabilizando a conversão do Poder Judiciário, de um modo geral, e do STF, mais especificamente, numa instituição “legislativamente” ativa. Decorre daí a expansão do fenômeno da judicialização no país.

Além disso, há outro ponto importante nesses papéis complementares exercidos pelas regras e pelos princípios. Em sociedades complexas, heterogêneas, desiguais e iníquas, como a brasileira, onde a tutela jurídica exige uma combinatória de regras e princípios aplicáveis aos casos mais difíceis, a interpretação é um momento essencial da experiência jurídica. Ela não é um mero ato declaratório de um juiz – pelo contrário, implica uma reconstrução do texto legal interpretado, por meio de práticas argumentativas das quais dependem sua complexidade e suas consequências.

Nesse sentido, a interpretação de uma regra ou de um princípio não está para a lei como o reflexo para o espelho, mas, isto sim, assemelha-se à relação que liga a semente à planta. As interpretações mais antigas e as interpretações mais recentes acabam interagindo, modificando assim o sistema jurídico continuamente. Desse modo, na medi-

da em que a aplicação do direito resulta em respostas fundamentadas e não arbitrárias, que permitem a avaliação de seus pressupostos éticos e doutrinários, a interpretação das regras e dos princípios dá sentido, alcance e eficácia à ordem jurídica.

Os casos difíceis e o alcance do direito

O debate sobre esse tema avançou significativamente entre as décadas de 2000 e 2020, quando, em decorrência das polêmicas sobre discricionariedade judicial e argumentação jurídica, os operadores jurídicos passaram a incorporar filosofia, sociologia, história e antropologia na fundamentação de suas decisões. Um dos argumentos por eles desenvolvido é que a lógica dedutiva não permite uma justificação das decisões judiciais no que o filósofo do direito americano Ronald Dworkin, uma referência obrigatória para várias gerações de juristas, chamava de *hard cases* - casos difíceis⁹.

Os casos difíceis são aqueles em que há incertezas decorrentes da inexistência de uma norma aplicável de forma precisa, da existência de normas contraditórias sobre a matéria a ser julgada que suscitam decisões diferentes ou, então, que dependem de soluções que causem estranheza à coletividade. Como nesses casos os juízes não têm outra saída a não ser “inovar, usando o próprio julgamento político”, como diz esse autor, e como a opinião pública muitas vezes tende a ficar dividida com relação a essas “inovações”, os juízes muitas vezes acabam enfrentando dificuldades para tomar decisões que atendem às expectativas destes ou daqueles grupos sociais, correndo assim o risco de deflagrar acirrados confrontos de opiniões e provocar o clamor social.

O debate sobre os limites da interpretação na aplicação da lei ganhou novos contornos nos últimos anos, com a ampliação do alcance

9. Cf. Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, op. cit, pp. 81-83.

do direito na vida econômica, social e política brasileira, obrigando os legisladores a acelerarem ainda mais a substituição de conceitos jurídicos precisos e objetivos por conceitos expressos por termos abertos e polissêmicos. Essa foi uma estratégia especialmente concebida para ajudar a preservar o sistema jurídico, permitindo sua adequação às circunstâncias históricas, na medida em que evita a definição antecipada do futuro em termos mais precisos. A consequência foi o aumento, em um ritmo ainda mais veloz do que no começo da atual década, das hipóteses nas quais os juízes são chamados a valorar, com ampla discricionariedade, as normas principiológicas, passando a atuar como verdadeiros legisladores.

A interpretação construtiva, que se dá no momento em que eles têm de aplicar princípios aos casos concretos, com base em seus juízos de conhecimento, em seus valores e em suas convicções, ampliou ainda mais o protagonismo do Poder Judiciário, na medida em que os tribunais superiores tiveram, em alguns momentos de tensões institucionais (como os decorrentes do impeachment da presidente Dilma Rousseff, em agosto de 2016, do diálogo nada republicano entre o presidente Michel Temer e o empresário Joesley Batista, em março de 2017, das constantes afrontas do presidente Jair Bolsonaro à Justiça, entre 2020 e 2021), de assumir os papéis de revalidador, legitimador e de instância recursal das decisões do sistema político.

A partir daí, o Executivo e o Legislativo passaram a discutir, mais uma vez, a viabilidade ou não de impor limites à interpretação das leis e a chamar atenção para as narrativas formadas nos tribunais superiores e na corte suprema. Essas narrativas, que se multiplicaram após os episódios que envolveram esses três presidentes da República, consistem em padrões de legitimação e em tradições jurídicas capazes de justificar determinadas relações políticas.

Em resposta às críticas de judicialização da vida política e de “partidarização” do Poder Judiciário, os sucessivos presidentes do STF

passaram a aproveitar solenidades, como a reabertura dos trabalhos forenses após períodos de recesso, para afirmações que reforçassem suas narrativas. Nesse sentido, passaram a dizer, por exemplo, que a corte “está atenta aos ataques de inverdades”, que a harmonia entre os poderes não significa “impunidade” e que afrontas “deslegitimam veladamente as instituições do país, corroendo sorrateiramente os valores democráticos que nos libertam do obscurantismo e da intolerância”¹⁰.

Conclusão

Evidentemente, não se trata de saber quem é um magistrado progressista ou um ministro conservador. Trata-se de identificar quem, num período de fortes tensões institucionais, é capaz de julgar levando em conta tanto regras quanto princípios. E, também, as transformações sociais, econômicas, políticas e culturais, podendo desse modo influenciar os tribunais na formulação de decisões voltadas à regeneração da representatividade do regime democrático e, por consequência, à superação de desarranjos institucionais.

Esta é, justamente, a encruzilhada em que o Poder Judiciário atualmente se encontra entre nós. Ele é o pilar de um Estado de Direito que vem sendo corroído por um governo inepto, populista e autocrata. E ainda tem de tomar decisões num contexto social explosivo, distante da ideia (muito comum na cultura jurídica) de sociedade como pluralidade de cidadãos valorizados por sua *individualidade*.

Apesar das reiteradas afrontas que tem sofrido, o Judiciário – especialmente seu órgão de cúpula, o Supremo Tribunal Federal – é decisivo para preservar a democracia contra um autoritarismo furtivo

10. Ver, nesse sentido, a fala do ministro Luiz Fux em 2 de agosto de 2021, reproduzida pelo jornal Valor na edição de 3/8/21 (“Fux adverte que não haverá impunidade a atos de desrespeito”)

ou dissimulado¹¹, cujo objetivo é perpetuar no poder governantes não democráticos, não hesitando em recorrer a instrumentos e atributos do próprio regime democrático para assegurar algum verniz de legitimidade. Por isso, dá para esperar que o Judiciário seja bem sucedido nessa empreitada?

Num período em que a dúvida implícita nessa indagação resulta do aumento das possibilidades de ação, um ponto de partida para uma resposta é saber se os protagonistas da vida política e judicial são capazes de compreender o atual desarranjo institucional a partir de seus componentes básicos: as relações de força, autoridade, mando e obediência. Outro ponto de partida é a ideia de que os prognósticos com relação ao futuro são inversamente proporcionais ao seu conhecimento. Quanto mais se fala do futuro, menos se sabe sobre ele.

Um modo de se locomover com um mínimo de segurança nesse cenário de dubiedade é pensar nas condições que podem preservar o STF do pior. E isso, a meu ver, exige que seus ministros tenham consciência de que a força institucional da corte está assentada na sua capacidade de (i) preservar a isenção, (ii) resistir a pressões, (iii) não fazer concessões, (iv) estar atento à governabilidade, (v) saber escolher os meios legais adequados para alcançar determinados fins, (vi) avaliar cuidadosamente as consequências de suas decisões e (vii) agir com coragem e firmeza na defesa da Constituição. Esses sete pontos são sua melhor garantia.

11. Cf. Adam Przeworski, *Crises da democracia*, Rio de Janeiro, Zahar, 2020; Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *Como as democracias morrem*, Rio de Janeiro, Zahar, 2018; e David Runciman, *Como a democracia chega ao fim*, São Paulo, *Todavia*, 2018..

Como as políticas personalistas estão mudando as democracias

Erica Frantz, Andrea Kendall-Taylor, Carisa Nietzsche e Joseph Wright

Erica Frantz é professora de ciência política da Universidade Estadual de Michigan. Andrea Kendall-Taylor é pesquisadora sênior e diretora do Programa de Segurança Transatlântica do Centro para uma Nova Segurança Americana (CNAS) e professora-adjunta da Escola de Diplomacia da Universidade de Georgetown. Carisa Nietzsche é pesquisadora do Programa de Segurança Transatlântica do CNAS. Joseph Wright é professor de ciência política da Universidade do Estado da Pensilvânia e codiretor do Programa de Estudos Globais e Internacionais.

Líderes personalistas, como o presidente russo Vladimir Putin, o presidente ruandês Paul Kagame e o ex-presidente líbio Muammar Gaddafi,* dominam os sistemas políticos de seus países em tal grau que se tornam praticamente indistintos dos regimes que comandam. No caso da Rússia, Putin consolidou seu poder desde a eleição de 2000 ao eliminar sistematicamente os contrapesos à sua autoridade, incluindo o do Poder Legislativo, do Judiciário, de governos regio-

* Nota do editor brasileiro: Putin e Kagame estão no poder na Rússia e em Ruanda desde 1999 e 2000, respectivamente. Já Gaddafi governou a Líbia de 1969 a 2011, quando foi capturado e morto por rebeldes durante a guerra civil, com apoio da OTAN.

nais e da sociedade civil. Ele também demoliu qualquer percepção de alternativa viável à sua liderança, até mesmo de indivíduos de dentro de seu regime, colocando pessoas leais a ele em cargos estratégicos do governo.

O personalismo refere-se à dominação do campo político por um único indivíduo. A personalidade do governante possui um impacto desproporcional nas políticas e em seus resultados, muitas vezes passando por cima de instituições e regras. Na política contemporânea, normalmente associamos esse tipo de governo a regimes autoritários. Em uma autocracia personalista, o líder governa de maneira irrestrita: nem mesmo o partido político do governante (caso haja) ou o aparato de segurança exerce controle independente. As escolhas de políticas públicas, por sua vez, refletem os caprichos do governante.

O governo personalista não é um fenômeno novo: por grande parte da história política, dos faraós do Egito e os imperadores de Roma aos czares da Rússia, era algo comum. O fim do século 20 representou um afastamento daquela norma, à medida que emergiam inúmeras democracias representativas durante a “terceira onda”. Ao longo daquele século, não apenas as democracias se espalharam, como as autocracias se tornaram mais diversas e, em muitos casos, não mais dominadas por um único indivíduo, como ilustram as estruturas de liderança colegiada de regimes comunistas da China pós-Mao, Laos, Vietnã, bem como das antigas juntas militares da Argentina, Brasil e Nigéria.

Desde o fim da Guerra Fria (1947-1991), no entanto, parece que a política vem lentamente regressando aos velhos tempos. Como já registramos em outras páginas, ditaduras personalistas estão em ascensão.¹ Em 1988, esses regimes representavam 23% de todas as autocracias. Em 2010, essa proporção havia quase dobrado, chegando a 40%. Embora os dados sobre tipos de regimes autoritários terminem em 2010, todos os sinais indicam que essa tendência continuou,

com a maioria das novas ditaduras exibindo sintomas de personalismo, incluindo a Turquia sob o comando de Recep Tayyip Erdogan e a Nicarágua de Daniel Ortega.

Esse aumento acelerado é alarmante: o governo personalista traz consigo uma série de consequências negativas comparado a outros tipos de sistemas autoritários. Um amplo corpo de evidências vem mostrando que ditadores personalistas adotam políticas externas mais arriscadas e agressivas e que eles são mais propensos a investir em armas nucleares e a provocar conflitos entre países. Quando esses autocratas são depostos, seus regimes são os com maior probabilidade de se democratizar entre todos os tipos de ditadura. Além disso, a saída de um líder personalista é frequentemente violenta e prolongada, como mostram os exemplos do Iraque e da Líbia após as mortes de Saddam Hussein e Gaddafi, respectivamente.²

Acontecimentos políticos da última década sugerem que a tendência mundial de crescimento do personalismo pode já não estar limitada a sistemas autoritários. Ao redor do mundo, líderes democraticamente eleitos com estilos personalistas de governança têm dominado as manchetes, desde o presidente norte-americano Donald Trump ao presidente brasileiro Jair Bolsonaro, o primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán e o presidente filipino Rodrigo Duterte. O aparente crescimento da proeminência desse tipo de líder levanta a seguinte questão: a política está se tornando mais personalista também nas democracias? Novos dados que capturam os níveis de personalismo em Estados democráticos sugerem que esse é de fato o caso. Embora essa tendência de maior personalismo possa ser temporária, os fatores e as consequências dessa dinâmica indicam que há motivos para preocupação.

O aumento do personalismo em democracias

Todos os sistemas políticos possuem algum grau de personalismo. No entanto, pelo fato de as democracias incluírem mecanismos de freios e contrapesos em maior ou menor grau, o personalismo nesse cenário se manifesta de maneiras mais sutis do que em sistemas autoritários. Por exemplo, um importante indicador de personalismo em regimes autoritários é o grau de controle de um líder personalista sobre o aparato de segurança do Estado, por meio de táticas como a criação de forças paramilitares privadas ou a indicação de amigos e familiares a cargos de alta patente nas forças armadas. Esses tipos de indicadores explícitos de personalismo são improváveis em democracias, onde normalmente há leis em vigor que separam as esferas civis e militares. Em última análise, no entanto, o conceito subjacente é o mesmo: líderes personalistas detêm mais poder em relação a seus partidos políticos do que os líderes não personalistas, de maneira que as políticas públicas refletem muito mais as preferências do governante do que um processo de negociação entre múltiplos atores e instituições. Outros acadêmicos conceituaram a personalização da política de maneira similar. Em seu estudo sobre a política israelense, Gideon Rahat e Tamir Scheafer a definiram como “um processo por meio do

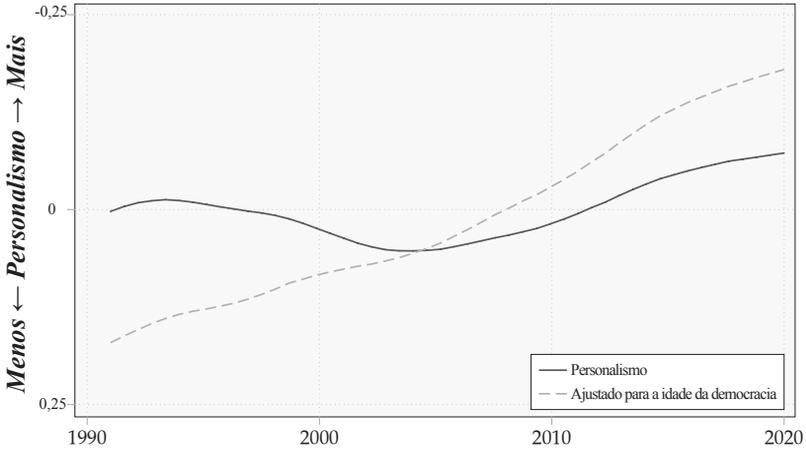
Maior personalismo em democracias traz consigo um risco elevado de polarização política, apropriação de poder pelo governante e, por fim, declínio e colapso democrático.

qual o peso político do ator individual no processo político aumenta ao longo do tempo, enquanto a centralidade do grupo político (isto é, o partido político) diminui”.³

O personalismo em sistemas autoritários está associado a uma ampla gama de consequências negativas, e nossa pesquisa demonstra que ele também é prejudicial a sistemas democráticos. Maior personalismo em democracias traz consigo um risco elevado de polarização política,

apropriação de poder pelo governante e, por fim, declínio e colapso democrático. Para pôr à prova nossas hipóteses sobre as causas e consequências do personalismo em democracias, compilamos novos dados cobrindo 106 democracias de 1991 a 2020 para criar um índice de personalismo.⁴ Coletamos indicadores observáveis e objetivos do equilíbrio relativo de poder entre o líder de um país e seu partido político e incluímos dois indicadores da base de dados Variedades da Democracia (V-Dem): personalização do partido e estratégias de legitimação do governo. A primeira variável mede se o partido é primeiramente um veículo para avançar a carreira política do líder, e a última mede se o líder é descrito como alguém que possui extraordinárias habilidades de liderança. Nosso índice não captura os traços de personalidade dos governantes ou seu comportamento em relação a atores políticos fora de seu partido, incluindo partidos de oposição, Legislativo, Judiciário ou imprensa, já que esses são os resultados que queremos testar.

Nosso índice latente de personalismo varia de -2 a +2 na amostra, com uma média em torno de zero. Valores mais altos sugerem maior personalismo e valores menores sugerem menor personalismo. Usando esse índice, podemos comparar os níveis de personalismo entre os líderes e de um líder ao longo de seu mandato. Por exemplo, nosso índice revela que, na França, o personalismo era baixo durante o mandato do presidente François Mitterrand (-1,14 em 1992, segundo ano de seu mandato) e alto durante o mandato do presidente Emmanuel Macron (1,16 em 2018, segundo ano de seu mandato). Mitterrand governou com o apoio do tradicional Partido Socialista, enquanto Macron governa com o apoio do Em Marcha!, um partido que ele criou para sua candidatura presidencial. Comparando entre países, o índice de personalismo de Macron também é maior do que o da chanceler alemã Angela Merkel, cujo índice flutuou em torno de -0,8 durante seu mandato. Ela vem de um partido de longa data, a União Democrata-Cristã.

Figura 1: Personalismo em democracias ao longo do tempo

Nota: As unidades do eixo vertical são desvios padrões do índice de personalismo com o nível médio definido como zero.

A Figura 1 ilustra a tendência geral de personalismo em democracias de 1991 a 2020. O nível bruto de personalismo médio, representado pela linha contínua, indica que os regimes democráticos, de maneira geral, foram se tornando menos personalistas até o início dos anos 2000, até retornarem aos níveis observados durante os anos 1990. Em regiões onde houve muitas transições democráticas da terceira onda, como a Europa Central e o Leste Europeu, os níveis de personalismo foram altos porque os líderes possuíam uma influência fora do comum sobre os recém-criados partidos políticos. Em outras palavras, nos países cujo período autocrático não contava com uma competição eleitoral multipartidária, os partidos que emergiram após a democratização eram frequentemente novos. Seus líderes não haviam tido a oportunidade de ascender em seus partidos ao longo de uma carreira política. Isso teve como efeito a elevação dos índices de personalismo dos líderes. A linha tracejada na figura ajusta o índice de personalismo para a idade do regime democrático, permitindo levar em conta essas

transições. Portanto, uma clara tendência emerge, com o personalismo aumentando consistentemente ao longo de um período de trinta anos.

Para melhor entender essas tendências, dividimos nossa amostra por região. A Europa representa boa parte das observações (40%), que incluem dados para cada ano em cada país em nossa amostra, seguida da África (17%), Ásia (13%) e América do Sul (11%). Os 19% restantes compreendem outras regiões do mundo e são pouco representadas na amostra. Quase todas as regiões no mundo observaram um aumento no personalismo nas últimas décadas. Mesmo em regiões como África e Ásia, onde o personalismo diminuiu nas primeiras décadas após 1990, ele vem crescendo desde 2010. Embora nem todos os países europeus tenham observado um crescimento do personalismo, muitas democracias da terceira onda o fizeram — incluindo a República Checa, a Hungria e a Eslovênia. O mesmo aconteceu na Ásia, onde o personalismo aumentou na Índia, Paquistão, Coreia do Sul e Taiwan.

Outros casos que demonstraram um crescimento substancial no personalismo incluem Benin na última década, El Salvador (com a eleição de Nayib Bukele), Guatemala, México (onde houve um salto substancial a partir de 2019), Mongólia desde 2006, Senegal (em particular após 2013), e a Venezuela após a eleição de Hugo Chávez em 1998. Curiosamente, apesar da impressão dada pela cobertura da imprensa, os níveis de personalismo não mudaram nas Filipinas sob Rodrigo Duterte, onde os níveis permaneceram comparáveis (ou até menores) durante seu mandato aos níveis das administrações de muitos de seus antecessores, incluindo Gloria Arroyo, Joseph Estrada e Fidel Ramos.

O personalismo está fortemente relacionado com o populismo, e os dois fenômenos cresceram de maneira conjunta. Usando nossos dados para medir o populismo, definido por Cas Mudde e Cristóbal Rovira Kaltwasser como uma ideologia que separa a sociedade em dois grupos homogêneos — as “pessoas puras” e a elite corrupta —

e argumentando que a política deveria expressar a vontade popular,⁵ concluímos que os líderes personalistas e seus partidos têm maior probabilidade de serem populistas. Nossa medida de personalismo, no entanto, é menos subjetiva do que o conceito de populismo. Portanto, nosso índice de personalismo serve como indicador principal, ou um alerta precoce, das ameaças à democracia que iremos discutir.

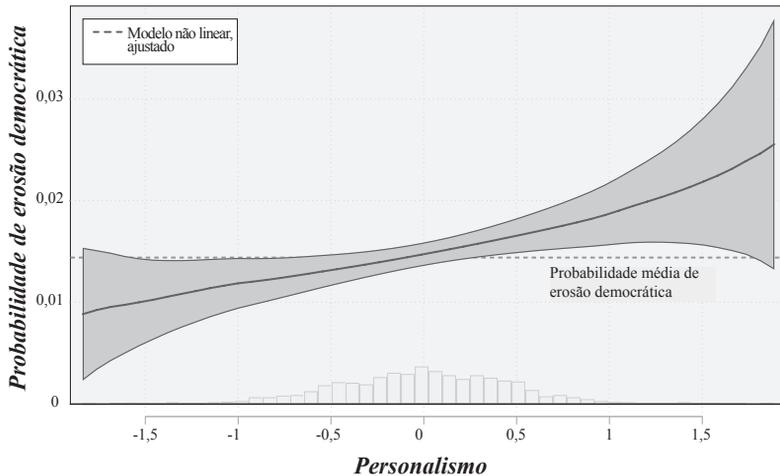
O impacto na democracia

A ascensão do personalismo em regimes democráticos seria algo corriqueiro se fosse acompanhada de poucas mudanças importantes. Observamos, no entanto, que democracias personalistas — ou democracias com níveis de personalismo acima do padrão — se diferenciam em aspectos significativos de seus pares não personalistas, e que um maior personalismo é prejudicial à democracia. Os dados mostram que o personalismo aumenta a probabilidade de declínio democrático ao permitir a apropriação de poder pelo governante — o desmonte progressivo da democracia —, que se tornou a maneira mais comum pela qual as democracias sucumbem. O efeito colateral do personalismo também é válido para outras formas de retrocessos, seja um declínio acentuado ou o colapso total do regime.

Um preditor significativo, objetivo e fácil de se observar do personalismo ao longo do tempo é se o líder cria seu próprio partido político ou sua ascensão se dá dentro de um partido tradicional.⁶ Quando levamos em conta o fato de que alguns líderes sobrevivem mais tempo no poder do que outros, os dados mostram que os líderes que fundaram seus próprios partidos são substancialmente mais personalistas, e comandam governos que pontuam 11% menos na escala de poliarquia do V-Dem do que aqueles que surgem dos quadros de partidos tradicionais. De maneira similar, líderes personalistas têm probabilidade três vezes maior do que outros de testemunhar o declínio da democra-

cia durante seu mandato, e os regimes democráticos que comandam têm probabilidade três vezes maior de entrar em colapso (2,9%, comparado com 1% entre líderes não personalistas).⁷

Figura 2: Criação de partido e erosão da democracia



Nota: Ajuste residual de um modelo de probabilidade linear bidimensional de efeitos fixos, ajustado por (1) níveis iniciais de democracia e de institucionalização partidária e (2) idade da democracia. Intervalo de confiança de 95%.>

Testes subsequentes usando o índice completo de personalismo, ajustando por possíveis variáveis de confusão como a idade e a qualidade da democracia, confirmam esses resultados. Encontramos efeitos estatisticamente significativos do personalismo sobre a erosão democrática, declínio democrático acentuado e colapso democrático. Em termos de erosão, um aumento de um desvio padrão em personalismo está associado, em média, a uma redução de um ano para outro de cerca de 1,4% no nível de democracia. Se esse efeito médio continuar ao longo de um período de cinco anos, haveria um declínio de aproximadamente 7%.

Com relação a declínios acentuados na qualidade da democracia (de 10% ou mais da nota da democracia no ano em que o governante

assumiu o mandato, a que nós nos referimos como erosão democrática), encontramos resultados igualmente preocupantes. Os dados revelam que um crescimento da ordem de um desvio padrão do personalismo aumenta o risco de uma queda pronunciada de cerca de 1,3% em um ano qualquer. A Figura 2 mostra essa relação. A probabilidade de um declínio democrático acentuado aumenta de pouco mais de 1% em níveis mais baixos de personalismo para quase 2,5% nos níveis mais altos. Esse resultado permanece considerável após ajustar pelos possíveis fatores de confusão discutidos anteriormente. Há, em resumo, uma relação significativa e robusta entre o personalismo e o rápido declínio democrático nas últimas três décadas.

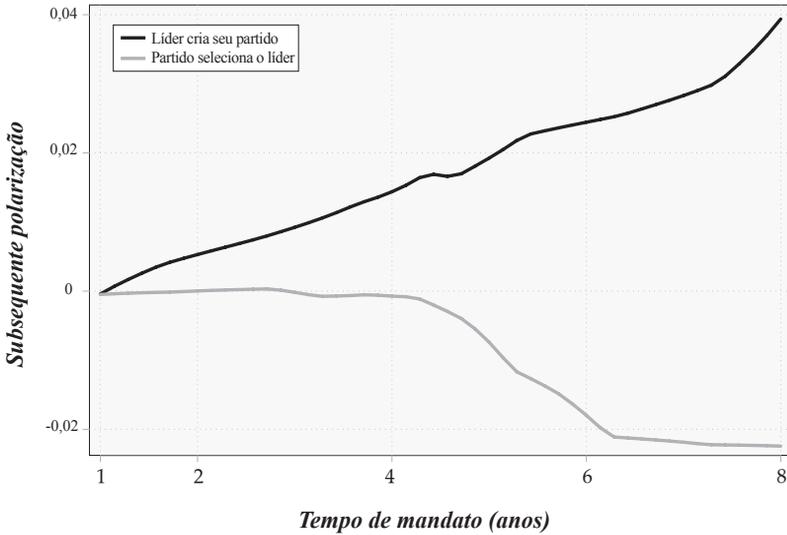
Além disso, um aumento de um desvio padrão em personalismo aumenta a probabilidade de colapso democrático em aproximadamente 1,4%, mesmo controlando por uma medida de populismo, que está correlacionada com o personalismo. Esse resultado é bastante significativo, dado que apenas 1,5% de todas as observações na amostra passaram por uma transição de democracia para autoritarismo.

A maioria dos eventos de colapso democrático desde a Guerra Fria resultou de apropriações incrementais de poder pelo governante. Alguns, no entanto, foram o resultado de golpes militares, e evidências anedóticas sugerem que o personalismo também desempenhou um papel nessas ocorrências. Em agosto de 2020, por exemplo, o presidente maliano Ibrahim Boubacar Keita (conhecido como IBK) foi deposto por um golpe militar, colocando abruptamente um fim à democracia do país. IBK havia criado seu próprio partido, Regrupamento por Mali, e demonstrado tendências personalistas. Por exemplo, apesar da pouca experiência no parlamento, o filho de IBK, Karim, integrou a comissão de defesa, e o sogro de Karim, Issiaka Sidibé, era o presidente dessa comissão. Quando os militares intervieram em meio a amplas manifestações, associaram sua oposição a IBK a sua propensão ao personalismo. Após o golpe, seu porta-voz

disse que “o clientelismo e a condução familiar dos assuntos de Estado acabaram com qualquer oportunidade de desenvolvimento desse lindo país”.⁸ A observação de tendências de personalismo, medido pela probabilidade de o governante criar seu próprio partido, oferece um alerta precoce dos riscos à democracia.

Como o personalismo deteriora a democracia

Existem inúmeras maneiras pelas quais o personalismo aumenta o risco de retrocesso democrático de um país. Primeiro, líderes personalistas aumentam a polarização nas sociedades que governam, o que as pesquisas apontam estar associado ao declínio democrático. Como mostra a Figura 3A abaixo, os líderes que criam seus próprios partidos promovem níveis muito mais altos de polarização após serem eleitos do que líderes de partidos tradicionais. Além disso, líderes de partidos tradicionais tendem a diminuir a polarização após cerca de quatro anos no poder, enquanto líderes longevos que criaram seu próprio partido continuam intensificando a polarização. A Figura 3B mostra a correlação positiva e estatisticamente significativa entre nosso índice de personalismo e a subsequente polarização após controlar pelo grau inicial de democracia no ano em que o governante assume seu mandato e pela idade do regime democrático e níveis iniciais de polarização e de institucionalização partidária.

Figura 3A: Criação de partido e subsequente polarização

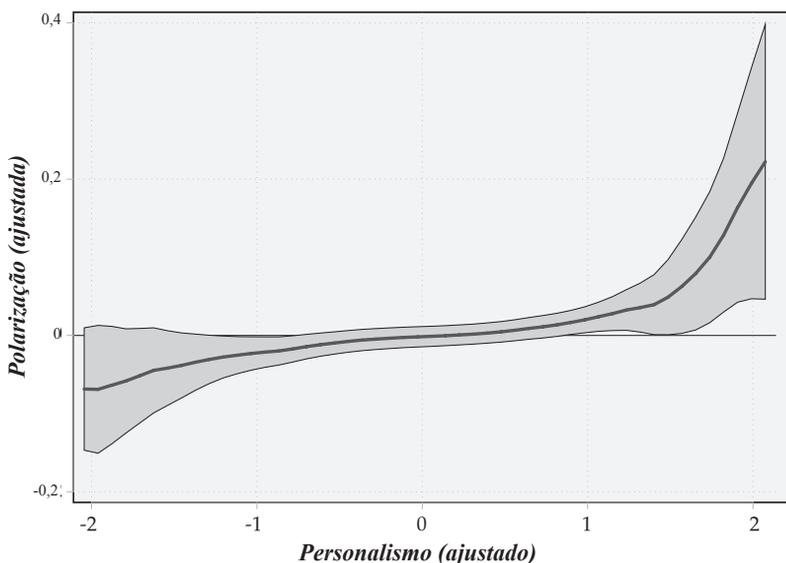
Nota: Ajustado por efeitos do ano, efeitos do líder e idade da democracia.

O personalismo provavelmente alimenta a polarização porque uma vez que o poder está concentrado nas mãos do governante, as escolhas de políticas públicas incorporam poucas vozes. Excluídos, grupos de oposição acabam se desiludindo com o processo político, aprofundando a cisão entre os campos políticos. Como nossa medida de personalismo é anterior à chegada do líder ao poder, podemos garantir que a maior polarização está ligada ao comportamento do governante no exercício de seu mandato e não a características já existentes do líder ou do partido anteriormente no poder. A mensagem é clara: quando os líderes chegam ao poder apoiados por partidos que eles próprios dominam, o que se segue é uma maior polarização política. Um crescente corpo de estudos mostra que a polarização, por sua vez, é uma ameaça à democracia. Milan Svobik mostrou que, à medida que sociedades se tornam mais polarizadas, aumenta a disposição dos eleitores de tolerar abusos de poder e sacrificar princípios democráticos, se isso atender aos interesses de seu grupo e mantiver os outros grupos longe do poder.⁹ Em sociedades politicamente divididas, as pessoas desenvolvem

fortes preferências por seu candidato ou partido favorito, a ponto de detestar aqueles que estejam do outro lado do espectro político.

Para além da polarização, diversas dinâmicas decorrentes da relação de um líder personalista com seu partido também aumentam os riscos de declínio democrático. Tipicamente, as democracias se deterioram por dentro em razão das ações de líderes para reduzir a capacidade de seus opositores de oferecer resistência. Essas ações podem incluir o redesenho de distritos eleitorais (*gerrymandering*), a intimidação de opositores e a monopolização do acesso à imprensa antes de campanhas eleitorais. Essas apropriações de poder têm maior probabilidade de serem bem-sucedidas quando os líderes governam com o apoio de um partido personalista. Primeiro, um maior personalismo significa que os líderes possuem maior poder de barganha em relação ao restante da elite partidária, tornando mais difícil para outras lideranças partidárias se oporem às tentativas do líder de consolidar seu controle. Além disso, partidos personalistas tendem a ser pouco organizados, aumentando os riscos para as elites caso tentem resistir às ações do líder.

Figura 3B: Personalismo e subsequente polarização



Nota: Ajustado por efeitos de país e do ano, idade da democracia, ano da eleição e níveis iniciais de polarização e de democracia. Intervalo de confiança de 95%.

Em segundo lugar, um líder personalista que cria seu próprio partido normalmente possui bastante controle sobre a seleção dos candidatos e de cargos importantes. Membros de confiança da família e outros correligionários leais têm prioridade em relação a políticos de carreira. Esses indivíduos têm menor probabilidade de resistir à apropriação de poder pelo governante porque sua fortuna política está fortemente ligada à daquele líder. Em partidos tradicionais, em contraste, as elites ainda são capazes de manter suas carreiras políticas mesmo na ausência do líder. Isso lhes dá um incentivo maior para agir caso o líder tente se apropriar do poder.

Por fim, há motivos para esperar que os líderes e indivíduos que compõem partidos personalistas sejam menos comprometidos com instituições democráticas do que aqueles de partidos não personalistas. Em partidos tradicionais, os indivíduos chegam ao poder após progredirem dentro da estrutura de seus partidos, passando por governos locais ou por cargos importantes do governo. São mais expostos à política democrática e a seu funcionamento. Aprendem habilidades de negociação com a oposição, realização de acordos políticos e construção de coalizões que, por sua vez, moldam suas preferências normativas pela democracia. Líderes e dirigentes de partidos personalistas são muitas vezes recém-chegados ao jogo político — *outsiders* da política —, e falta-lhes esse tipo de exposição e compromisso com as instituições democráticas. Isso pode torná-los mais propensos a tentar se apropriar do poder.

O caso da Hungria ilustra muitas dessas dinâmicas. Em 1995, Viktor Orban deslocou o partido Fidesz da centro-esquerda para a direita do espectro político.¹⁰ Essa mudança de ideologia fraturou o alto escalão do partido, permitindo a Orban remover lideranças que se opunham a seu governo. Isso abriu caminho para a ascensão de correligionários leais a ele, muitos dos quais nunca haviam feito parte do establishment político da Hungria e não possuíam experiência de

governo.¹¹ Em particular, ele nomeou Lajos Simicska, antigo colega de escola e de universidade, para os postos de tesoureiro do partido e chefe da autoridade tributária da Hungria de 1998 e 2002. Simicska tornou-se um importante conselheiro para Orban e proprietário de um dos maiores conglomerados de comunicação na Hungria até eles romperem em 2015. Após a derrota eleitoral do Fidesz em 2002, Orban reformou o estatuto do partido ampliando seu controle sobre o processo de seleção dos líderes locais, dos candidatos e da liderança do partido no Legislativo. Ao colocar pessoas leais a ele em posições-chave, Orban esmagou a oposição interna a ele e a sua agenda.¹²

A ausência de contrapeso ao poder de Orban dentro do Fidesz e a supermaioria parlamentar que o partido conquistou em 2010 abriram caminho para que Orban perseguisse o poder absoluto e permitiram o declínio democrático na Hungria. Ele tomou as rédeas da imprensa e promoveu narrativas pró-Fidesz ao colocar centenas de meios de comunicação sob a supervisão de uma fundação monitorada por seus aliados.¹³ Ele reduziu a independência do Judiciário diminuindo a idade de aposentadoria de juízes e forçando a renúncia de mais de duas centenas deles. O Fidesz também colocou aliados políticos na alta corte, na comissão eleitoral, no órgão de controle do Executivo e no banco central.¹⁴ O personalismo e o retrocesso democrático formam um círculo vicioso, à medida que o crescente controle de Orban sobre seu partido e sobre o governo da Hungria amplifica seu poder pessoal às custas das instituições políticas.

O deslocamento de Orban para a direita do espectro político também ampliou a polarização na Hungria. Na prática, sua “Nova Direita” criou um sistema partidário de dois blocos, com o Fidesz e o Fórum Democrático Húngaro à direita do centro político e a Aliança de Democratas Livres e o Partido Socialista Húngaro convergindo mais à esquerda. Todo esse processo aprofundou clivagens sociais existentes.¹⁵ Nas eleições de 2006, as divisões entre os dois blocos foram

tão pronunciadas que passeatas acabaram em “brigas nas ruas entre manifestantes e a polícia”.¹⁶

Personalismo e mudança tecnológica

O movimento em direção a um maior personalismo nas democracias tem acontecido lentamente ao longo das últimas duas ou três décadas. Pesquisadores apontaram para evidências impressionistas dessa mudança, como a substituição de símbolos partidários por imagens de líderes durante campanhas eleitorais e a crescente propensão da imprensa de mencionar os candidatos em vez dos partidos aos quais pertencem.¹⁷ Mesmo nos sistemas parlamentaristas, estudiosos apresentaram evidências específicas de alguns países de que os eleitores estão se tornando mais centrados em candidatos em suas preferências eleitorais.¹⁸ Dados comparáveis entre países não estão disponíveis para medir a tendência de longo prazo em direção ao personalismo, mas nossos dados desde 2000 indicam que ela esteja acelerando. Embora o personalismo seja um processo complexo movido por diversas dinâmicas interrelacionadas, um fator que está contribuindo para o crescimento do personalismo é o uso pelos governantes de ferramentas digitais para facilitar a consolidação do poder.

Há evidências anedóticas associando a ascensão do personalismo ao crescimento da mídia digital, especialmente a televisão nos anos 1950 e 1960. A mídia televisiva, incluindo a crescente importância de debates políticos pela televisão durante campanhas eleitorais, influenciou significativamente como eleitores viam seus líderes.¹⁹ Na Rússia, a televisão desempenhou um papel fundamental na percepção de Vladimir Putin na eleição presidencial de 2000 — num momento no qual a democracia era frágil e as eleições eram mais competitivas do que são atualmente. Em *Between Two Fires* [Entre dois incêndios], Joshua Yaffa descreveu como a imprensa estatal impulsionou a imagem de

Putin e o apresentou como um sucessor inevitável do presidente Boris Yeltsin.²⁰ Nos primeiros dias do mandato de Putin, a televisão estatal facilitou sua personalização do poder ao retratá-lo como o comandante-chefe *de facto*, supervisionando operações militares na Chechênia, e como o único qualificado para resolver os problemas da Rússia. Yaffa observa que, à época, as pesquisas eleitorais indicavam um crescimento de Putin de quatro ou cinco pontos por semana. De maneira similar, outros líderes personalistas como Hugo Chávez usaram o rádio e a televisão para estabelecer um contato direto e não mediado com seus apoiadores, elevando o perfil pessoal do líder acima de outras instituições e até mesmo do partido governista.

Atualmente, as ferramentas digitais podem estar amplificando essas dinâmicas ao permitir que os governantes alcancem audiências ainda maiores. Além do poder de disseminação, as tecnologias digitais — incluindo o uso de inteligência artificial (IA) para filtrar o vasto conteúdo online ou *bots* que amplificam campanhas de influência e inundam as redes sociais de posts visando distrair ou enganar — criam oportunidades para que líderes censurem e manipulem seu ambiente midiático, silenciando vozes críticas, e “controlem a narrativa” de maneira mais efetiva. Para testar essa hipótese, construímos uma variável capturando a repressão digital estatal.²¹ Essa variável incorpora informações sobre múltiplos aspectos da capacidade de um governo de monitorar, censurar e silenciar redes sociais, de filtrar e desligar a internet, e de criar alternativas de redes sociais controladas por agentes do Estado.

Nossos resultados de 2001 até 2020 indicam que a repressão digital aumenta o personalismo, mas não observamos evidência do oposto (de que o personalismo amplifica a repressão digital). Tanto a repressão digital quanto o personalismo aumentaram ao longo desse período, mesmo levando em conta as diversas capacidades de repressão digital dos Estados. Essas tendências permanecem correlacionadas mesmo

após controlar pelas diferenças entre países e observações anteriores de repressão e capacidade digital.

À medida que aumenta a repressão digital, notamos um aumento do personalismo nos anos subsequentes. Isso sugere que a tecnologia reduz os custos para os líderes que tentam consolidar o poder. Um maior controle da narrativa pode fazer com que consigam diminuir a resistência à apropriação do poder, reduzindo a necessidade de repressão para consolidar o poder e personalizar o sistema político. Democracias na parte inferior da escala de repressão digital, como o Japão de Shinzo Abe, Senegal de Macky Sall e a Turquia de Bulent Ecevit, tendiam a não observar o aumento do personalismo durante o mandato de seus líderes. Aqueles no topo da escala — como a Nigéria de Muhammadu Buhari e a Sérvia de Aleksandar Vucic — testemunharam crescimentos muito maiores do personalismo.

Embora sejam necessários estudos mais aprofundados para esclarecer como líderes democráticos usam ferramentas digitais para facilitar o personalismo, evidências anedóticas oferecem algumas pistas. Na Turquia, por exemplo, antes de sua transição para uma ditadura em 2016, o então primeiro-ministro Erdogan adotou medidas severas contra as redes sociais após os protestos da Praça Taksim, em meados de 2013. Sua dura resposta a um protesto contra a construção de um shopping no lugar de um parque em Istambul desencadeou manifestações por todo o país contra o crescente autoritarismo de seu governo. O governo indiciou 29 pessoas por supostamente incitar a violência nas redes sociais. No início de 2014, o governo aprovou uma emenda à Lei da Internet 5.651 permitindo que as autoridades de telecomunicações do país bloqueassem o acesso a determinados websites que considerassem “discriminatórios ou ofensivos a certos membros da sociedade” — uma medida que o regime usaria posteriormente como pretexto para remover conteúdo de páginas de opositores e veículos de comunicação. Além disso, o regime concedeu à Agência Nacional

de Inteligência acesso ilimitado e indefinido a “dados privados, documentos e informações pessoais [...] sem mandado judicial”. Google e Twitter também viram um aumento de pedidos vindos de autoridades turcas de remoção de conteúdo que o governo considerava questionável. Na primeira metade de 2014, o “Twitter recebeu 186 pedidos de remoção de conteúdo envolvendo 304 contas” — um aumento em relação aos sete pedidos envolvendo trinta contas em 2013.²² A tentativa de golpe de 2016 acelerou ainda mais as tentativas de Erdogan de aumentar o controle sobre a internet, com medidas contra as redes sociais, bloqueios a páginas da Web e remoção de conteúdo online.

Também na Polônia a repressão digital pode estar facilitando o personalismo, especialmente na medida em que o regime usa a tecnologia para amplificar narrativas da mídia tradicional que semeiam a divisão na sociedade polonesa, promovem o partido governista, o Lei e Justiça (PiS), e um conservadorismo cultural. Em novembro de 2015, apenas um mês após o PiS chegar ao poder, a Cat@Net, uma fazenda de trolls polonesa apoiada com recursos públicos do Fundo Nacional de Reabilitação de Pessoas com Deficiência,²³ começou a criar contas nas redes sociais para promover narrativas pró-regime. O PiS combinou a inserção de desinformação na esfera pública com tentativas offline de silenciar veículos de imprensa críticos ao regime. Em janeiro de 2016, o PiS aprovou uma lei de imprensa colocando a televisão pública, incluindo um dos canais de maior audiência, a Telewizja Polska (TVP), sob o controle governamental alegando viés ideológico.²⁴ A TVP agora cobre de maneira desproporcional autoridades do PiS, dedicando significativo tempo de antena ao líder do partido, Jaroslaw Kaczynski.²⁵ A fazenda de trolls amplificou as narrativas da TVP, incluindo aquelas favoráveis a Kaczynski.²⁶

O declínio democrático que vem de cima

A tendência global de aumento do personalismo, não mais confinado a regimes autoritários, é uma nova fonte de riscos para as democracias. Com base em nossos estudos, o retrocesso democrático de hoje é, sob vários aspectos, uma dinâmica de cima pra baixo: políticos enfraquecem os mecanismos de freios e contrapesos e aos poucos consolidam o poder, mesmo quando o apoio público à democracia permanece alto. Em Benin, por exemplo, o presidente Patrice Talon começou a minar as instituições democráticas após chegar ao poder em 2016. Nas eleições parlamentares de 2019, já não havia democracia: novas regras eleitorais barraram todos os candidatos de oposição. Isso ocorreu apesar de amplo apoio popular à democracia.²⁷ Nossos achados sugerem que é o relacionamento de um governante com seu próprio partido, e não apenas as escolhas dos cidadãos, que polariza as sociedades e aumenta os riscos de ruptura democrática. Caso os cidadãos tentem responsabilizar tais líderes, sua capacidade de fazê-lo é frequentemente limitada pela degradação da integridade do processo eleitoral ou por mudanças nas regras do jogo que tornam difícil remover do poder aspirantes a autocrata.

Líderes personalistas tendem a dominar as estruturas internas de seus partidos, enfraquecendo ou eliminando a resistência intrapartidária à crescente apropriação de poder que se tornou a causa mais comum de declínio democrático. Nosso índice de personalismo, que considera as relações do líder com outros atores de dentro do partido governista, oferece um alerta precoce claro de retrocesso que pode ajudar grupos de defesa da democracia a priorizar sua alocação de recursos. No nível mais elementar, mostramos que um país no qual o líder chega ao poder apoiado por um partido que ele criou é um risco elevado de retrocesso democrático.

Melhores percepções sobre os fatores capazes de impedir ou desacelerar o processo de personalização são cruciais para garantir que a

política reflita uma diversidade de preferências e não apenas as preferências de líderes personalistas e seu círculo mais próximo. Embora haja vários fatores por trás do crescimento global do personalismo, oferecemos evidências preliminares de que tecnologias digitais facilitam a capacidade de líderes de personalizar a política. A repressão online e na imprensa tradicional permite que líderes personalistas, seja em autocracias ou em democracias, tenham meios de disseminar narrativas positivas sobre sua liderança, bem como de censurar ou manipular narrativas desfavoráveis. Tecnologias maduras terão o potencial de acelerar essas dinâmicas. Novas ferramentas como microssegmentação ou algoritmos de IA podem ser usados para reforçar o apoio ao regime ou para neutralizar fontes específicas de insatisfação. Esses avanços darão aos líderes mais oportunidades de consolidar sua posição e eliminar controles sobre seu poder.

Outras explicações para o declínio democrático, em contraste, sustentam que as ações dos cidadãos criam condições que podem ser exploradas pelos líderes para consolidar o controle.²⁸ Se, como sugerimos, os riscos à liberdade ao redor do mundo derivem menos das escolhas dos cidadãos do que das elites — especialmente dos governantes apoiados por partidos personalistas — que desmontam a democracia de cima para baixo, precisaremos prestar mais atenção às causas e consequências do personalismo. A representação, a *accountability*, a igualdade política e a própria democracia dependerão disso.

Notas

1. Ver Andrea Kendall-Taylor; Erica Frantz; Joseph Wright, “The Global Rise of Personalized Politics: It’s Not Just Dictators Anymore”. *Washington Quarterly*, v. 40, n. 1, pp. 7-19, inverno 2017. Usamos dados de regime político (incluindo informações sobre a data de início e fim de democracias e ditaduras, modos de transição de regime e tipos de regimes autoritários) de 1946 a 2010 de Barbara Geddes; Joseph Wright; Erica Frantz, “Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set”. *Perspectives on Politics*, v. 12, n. 2, pp. 313-331, jun. 2014. Data sobre regimes democráticos de 2010 a 2019 vêm de atualizações dos autores.

2. Ver Andrea Kendall-Taylor; Erica Frantz; Joseph Wright, op. cit., para uma revisão dessa literatura.

3. Gideon Rahat; Tamir Sheafer, “The Personalization(s) of Politics: Israel, 1949-2003”. *Political Communication*, v. 24, n. 1, p. 65, 2007.

4. Ver Erica Frantz; Andrea Kendall-Taylor; Joseph Wright, “Personalism in Democracies: A New Index”. *Luminate Working Paper*, fev. 2021. Disponível em: <<https://sites.psu.edu/wright/files/2021/06/Luminate1.pdf>>.

5. Cas Mudde; Cristóbal Rovira Kaltwasser (Orgs.), *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2012.

6. Tratamos líderes que não são claramente apoiados por um partido no momento de sua eleição inicial de maneira similar àqueles que criaram seu próprio partido, porque eles não são limitados por seu partido com relação a suas ações. Não contamos os líderes que trocam de partidos após eleitos ou que criam novos partidos após assumirem o poder.

7. Se olharmos apenas para os valores máximos para cada líder, sem considerar o fato de que alguns líderes sobrevivem por mais tempo no poder que outros, verificamos que 3,2% daqueles que não criam seu próprio partido deterioram a democracia e 4% deles são os mandatários quando a democracia entra em colapso. Em contraste, as proporções para líderes que criam seu próprio partido são ambas maiores que 11%.

8. Ruth Maclean; Cheick Amadou Diourara; Elian Peltier, “Mali Coup Leaders Pledge Democracy After Deposing President”. *New York Times*, 19 ago. 2020.

9. Milan W. Svolik, “Polarization versus Democracy”. *Journal of Democracy*, v. 30, n. 3, pp. 20-32, jul. 2019. [Ed. bras.: “Polarização versus democracia”. *Journal of Democracy em português*, v. 9, n. 1, 2020. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/publicacoes#JournalDemocracy>>.]

10. Elisabeth Bakke; Nick Sitter, “Patterns of Stability: Party Competition and Strategy in Central Europe Since 1989”. *Party Politics*, v. 11, n. 2, p. 246, mar. 2005.

11. Vít Hloušek, “Two Types of Presidentialization in the Party Politics of Central Eastern Europe”. *Italian Political Science Review*, v. 45, n. 3, pp. 277-99, nov. 2015.

12. András Körösiényi; Gábor Illés; Attila Gyulai, *The Orbán Regime: Plebiscitary Leader Democracy in the Making*. Londres: Routledge, 2020.

13. Szabolcs Panyi, “A Brief History of Graft in Orbán’s Hungary”. *Euractiv*, 19 fev. 2020.

14. Kim Lane Scheppele, “Hungary’s Constitutional Revolution”. *New York Times*, 19 dez. 2011.

15. Elisabeth Bakke; Nick Sitter, op. cit., p. 246; András Bozóki, “Consolidation or Second Revolution? The Emergence of the New Right in Hungary”. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, v. 24, n. 2, p. 191, jun. 2008.

16. Elisabeth Bakke; Nick Sitter, op. cit., pp. 226-227.

17. Ian McAllister, “Leaders”. In: Lawrence LeDuc; Richard G. Niemi; Pippa Norris (Orgs.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks (Estados Unidos): Sage, 1996; Russell J. Dalton; Ian McAllister; Martin P. Wattenberg, “The Consequences of Partisan Dealignment”. In: Russell J. Dalton; Martin P. Wattenberg (Orgs.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

18. Martin P. Wattenberg, *The Rise of Candidate-Centered Politics*. Cambridge (Estados Unidos): Harvard University Press, 1991.

19. Ian Macallister, “The Personalization of Politics”. In: Russel Dalton; Hans-Dieter Klingemann (Orgs.). *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

20. Joshua Yaffa, *Between Two Fires: Truth, Ambition, and Compromise in Putin's Russia*. Nova York: Tim Duggan Books, 2020.

21. Ver Andrea Kendall-Taylor; Erica Frantz; Joseph Wright, "The Digital Dictators: How Technology Strengthens Autocracy". *Foreign Affairs*, v. 99, n. 2, mar.-abr. 2020.

22. "Turkey: Internet Freedom, Rights in Sharp Decline". *Human Rights Watch*, 2 set. 2014. Disponível em: <www.hrw.org/news/2014/09/02/turkey-internet-freedom-rights-sharp-decline>.

23. Christian Davies, "Undercover Reporter Reveals Life in a Polish Troll Farm". *Guardian*, 1 nov. 2019.

24. Jo Harper, "Soros Boosts Anti-PiS Media Ahead of Crucial Polish Polls". *Deutsche Welle*, 26 fev. 2019. Disponível em: <www.dw.com/en/soros-boosts-anti-pis-media-ahead-of-crucial-polish-polls/a-47686631>.

25. Halya Coynash, "Poland's Government Uses 'Public TV' as a Propaganda Tool to Win the Elections. Will the EU React?". *Kharkiv Human Rights Protection Group*, 7 ago. 2019. Disponível em: <<http://khpg.org/en/1563637286>>.

26. Nina Jankowicz, "The Growing Threat of Domestic Disinformation in Poland". Center for a New American Security, 18 ago. 2020. Disponível em: <www.cnas.org/publications/commentary/the-growing-threat-of-domestic-disinformation-in-poland>.

27. Christina Scheller; Mircea Lazar, "Is Benin's Democracy Living Up to Its Reputation?". *Afrobarometer Dispatch*, n. 321. Disponível em: <<https://afrobarometer.org/publications/ad321-benins-democracy-living-its-reputation>>.

28. Milan W. Svobik, "When Polarization Trumps Civic Virtue: Partisan Conflict and the Subversion of Democracy by Incumbents". *Quarterly Journal of Political Science*, v. 15, n. 1, pp. 3-31, 2020.

A AMÉRICA LATINA EM ERUPÇÃO

Quando se consolida o autoritarismo competitivo?

*V. Ximena Velasco Guachalla, Calla Hummel, Sam Handlin e
Amy Erica Smith*

V. Ximena Velasco Guachalla é professora-assistente de ciência política da Universidade de Essex. Calla Hummel é professora-assistente de ciência política da Universidade de Miami. Sam Handlin é professor associado de ciência política do Swarthmore College. Amy Erica Smith é professora associada de ciência política da Universidade Estadual de Iowa e bolsista Andrew Carnegie 2020.

Quando os bolivianos elegeram Evo Morales como o primeiro presidente de origem indígena do país, em 2005, celebraram a eleição como um marco da consolidação da democracia pela América Latina. Quando Morales aboliu os limites de mandato e usou os recursos do Estado para disputar um quarto mandato em 2019, suas ações se somaram a um temor crescente de que a democracia estava sob ameaça no continente americano. As últimas duas décadas testemunharam uma onda de presidentes iliberais eleitos, com Nicolás Maduro na Venezuela, Andrés Manuel López Obrador no México, Jair Bolsonaro no Brasil e Nayib Bukele em El Salvador entre os mais recentes. Ainda assim, 22 anos após a ascensão de Hugo Chávez ao poder, apenas alguns

países seguiram a trilha da Venezuela e se tornaram um regime autoritário. Em alguns casos em que os eleitores elegeram líderes potencialmente autoritários, a erosão democrática efetiva foi mínima, como na Colômbia. Em outros, a transição para o autoritarismo ocorreu, mas foi prontamente revertida, como na Bolívia.

O que explica esses diferentes resultados? Em particular, por que alguns autoritários aspirantes prosperam e outros fracassam? Essas questões permanecem sem resposta porque os acadêmicos focam em como líderes potencialmente autoritários chegam ao poder e minam a democracia e não em como eles consolidam novos regimes autoritários competitivos. As metáforas da “erosão” ou do “retrocesso” democrático enxergam a democracia como uma terra a ser alcançada e dominada. Imaginam transições autoritárias como entropia e desordem: tirar o pé do acelerador ou desmontar instituições antes sólidas. Em contraste, vemos a construção do autoritarismo competitivo como um esforço penoso, massivo e estratégico de empreendedorismo político.

Comparações entre três casos de tumulto, transições de regime e consolidação — Brasil, Bolívia e Venezuela — ajudam a entender por que alguns aspirantes a autocrata na América Latina conseguiram estabelecer um regime autoritário competitivo, mas a maioria fracassou nas últimas décadas. Esses casos ilustram três resultados: erosão democrática, transição para um autoritarismo competitivo e autoritarismo competitivo estável.¹ Embora esses resultados possam representar estágios sequenciais em um processo que levará a um autoritarismo competitivo, os países podem permanecer nos dois primeiros estágios ou até mesmo reverter esse processo.

O autoritarismo competitivo se apoia em três pilares — sociedade civil, elites políticas e forças de segurança — que os regimes constroem e buscam continuamente estabilizar. Embora a perda dos últimos dois pilares represente a ameaça mais terrível e direta para um auto-

crata, perder o apoio da sociedade civil também pode ser fortemente desestabilizador. De fato, a sociedade civil e a política de massas podem desempenhar um papel-chave no apoio ou na ruptura da transição inicial para um autoritarismo competitivo ou de sua consolidação.

A Bolívia viveu uma transição para um regime autoritário competitivo a partir de 2016, durante o terceiro mandato de Morales — um resultado que levou o governo a mudar as regras do jogo para prejudicar opositores e construir uma coalizão de apoio a seu regime pouco democrático. Os esforços de Morales para consolidar aquele regime, no entanto, foram por fim minados por suas tentativas de eliminar os limites de mandato. Após a renúncia forçada de Morales em 2019, após contestação do resultado das eleições, a administração de sua sucessora de direita, a presidente interina Jeanine Áñez, fracassou igualmente em sua tentativa de consolidar um novo regime autoritário competitivo. Chegando ao poder no meio de uma crise, Áñez inicialmente dispunha de apoio das elites de oposição, mas não do apoio da população, e não chegou a construir uma coalizão em massa que pudesse apoiar seu regime não democrático, eleitoralmente ou nas ruas. Nesse contexto, grupos da sociedade civil e partidos políticos aliados puderam garantir eleições democráticas, livres e justas em outubro de 2020. Portanto, os desafios da consolidação de um autoritarismo competitivo — desafios enfrentados tanto pela direita quanto pela esquerda — criaram oportunidades para a democratização, que grupos fortemente organizados da sociedade civil da Bolívia souberam aproveitar em ambas as ocasiões.

O fracasso do autoritarismo competitivo na Bolívia contrasta com a situação de outros dois casos latino-americanos, o Brasil de Bolsonaro e a Venezuela sob Chávez e Maduro. Diferentemente de Morales, Bolsonaro não foi capaz de dar início a uma transição para um regime autoritário competitivo. Sem maioria no Congresso, enfrentando protestos contra sua gestão desastrosa da pandemia da Covid-19 e incapaz

de mobilizar grandes grupos da sociedade civil, Bolsonaro não conseguiu obter o apoio da elite para eliminar mecanismos de controle sobre seus poderes. Na Venezuela, em contraste, Chávez conseguiu estabelecer um regime autoritário competitivo estável em parte porque removeu os limites de mandato e institucionalizou a participação do exército na distribuição de cargos e recursos estatais, ao mesmo tempo em que lidava e controlava a oposição organizada.

A erosão da democracia e a construção da autocracia

Governos autoritários abraçaram as eleições competitivas após a Guerra Fria, em grande medida em resposta às mudanças nas normas internacionais que recompensavam regimes que estabelecessem, ao menos superficialmente, instituições democráticas.² Democracias frágeis mantiveram eleições pelo mesmo motivo. Atualmente, as eleições são um instituto quase universal tanto em democracias quanto em autocracias no continente americano. Nesse contexto, podemos categorizar os regimes contemporâneos em um contínuo, de democracia plena ao autoritarismo competitivo, dependendo da natureza de suas eleições e liberdades civis.

Como explicam Steven Levitsky e Lucan Way, um regime autoritário competitivo não é democrático, mas, ainda assim, realiza regularmente eleições competitivas, nas quais partidos de oposição possuem chance de vencer. Regimes autoritários competitivos e democracias têm como característica comum a *incerteza* — nem os atuais mandatários nem seus opositores conhecem a priori o resultado no início da campanha.³ Em regimes autoritários competitivos, no entanto, o “abuso do Estado pelos atuais mandatários viola ao menos um dos três atributos essenciais de uma democracia: (1) eleições livres, (2) proteção ampla das liberdades civis, e (3) condições minimamente equitativas”.⁴ Podemos pensar em autoritarismo competitivo como

um tipo de regime no qual os atuais mandatários usam os recursos à sua disposição para reduzir a incerteza eleitoral. Líderes autoritários competitivos sacrificam a certeza eleitoral em busca de legitimidade interna e internacional, incluindo o pertencimento a organizações internacionais que exigem formalmente instituições democráticas.

Por que democracias se tornam autoritarismos competitivos, e então se estabilizam ou se tornam democracias novamente? Definimos os regimes autoritários competitivos como “estáveis” se sobrevivem a pelo menos dois ciclos eleitorais após suas transições iniciais. Embora mencionemos o processo de estabilização como “consolidação”, a comparação com a “consolidação democrática” é parcial: uma autocracia nunca se torna “o único jogo possível” nos regimes autoritários competitivos.⁵ Todos esses regimes enfrentam contínuos protestos de opositores, sejam de forças pró-democracia ou de potenciais autocratas rivais.

Ao longo das últimas duas décadas, muitos países da América Latina elegeram presidentes com tendências claramente autoritárias que passaram a atacar os mecanismos democráticos de freios e contrapesos. Dividimos esses casos em três categorias. Em casos como o da Colômbia sob Álvaro Uribe e do Brasil sob Bolsonaro (até o momento), ocorreu alguma erosão democrática, mas não chegou a atingir o nível que indicaria uma transição para um autoritarismo competitivo. Um segundo conjunto de países, exemplificado pela Bolívia sob Morales e o Equador sob Rafael Correa, uma transição para um autoritarismo competitivo ocorreu, mas foi revertida antes de completar dois ciclos eleitorais completos. No terceiro conjunto, presidentes como Chávez e Maduro na Venezuela e Daniel Ortega na Nicarágua instalaram regimes autoritários competitivos estáveis.

Esses resultados contrastantes levantam duas questões. Em primeiro lugar, que variáveis e processos determinam se um país vivendo uma erosão democrática de fato se transformará em um autoritarismo

competitivo? Em segundo lugar, o que determina se essa transição cria raízes, consolidando um regime autoritário competitivo estável?

Como líderes autoritários prosperam

A eleição de líderes populistas com tendências autoritárias não é algo novo na América Latina — assim como a ruptura democrática. Estudos que se seguiram às ondas autocráticas na região nos anos 1960 e 1970 analisaram os fracassos de líderes democráticos que foram depostos por meio de golpes de Estado e regimes militares.⁶ Arturo Valenzuela, por exemplo, argumenta que, no início dos anos 1970, “a incapacidade [dos políticos chilenos] de encontrar soluções conciliatórias [...] e a contínua erosão do controle das lideranças sobre seus seguidores” acabou levando-os a buscar a ajuda dos supostamente neutros militares — com consequências desastrosas para o sistema democrático.⁷ Mas as lições dessa literatura, focada principalmente na “morte súbita” da democracia via golpe de Estado, não explica como os autoritários aspirantes contemporâneos orquestram a “morte lenta” da erosão democrática.

O que leva as democracias à beira do abismo a ultrapassar o limite em uma era marcada pelo que Nancy Bermeo chamou de “engrandecimento do Executivo”?⁸ Acadêmicos da atualidade lançaram uma série de hipóteses: por exemplo, a força das instituições de *accountability* horizontal, as decisões das elites políticas e as escolhas estratégicas da oposição.⁹ Um fator surpreendentemente subestimado é a popularidade do autoritário aspirante entre as massas e a sociedade civil. O caso boliviano mostra a dificuldade extrema de mobilizar uma efetiva resistência legislativa e judiciária quando o autoritário aspirante goza do apoio constante de uma maioria eleitoral por uma década ou mais e consegue mobilizar o apoio da maioria dos grupos organizados da sociedade civil. Em proporção maior do que outros autocratas, aspi-

rantes a autocrata competitivo dependem dos caprichos da opinião pública. Da ocupação das redações e tuítes divisivos à distribuição clientelista de alimentos e dinheiro, comportam-se como se seus destinos dependessem de seu índice de popularidade. Sob Morales, alta popularidade, largas margens de vitória nas urnas e ligações com a sociedade civil organizada permitiram ao líder assumir o controle sobre os poderes, desmantelando os mecanismos de controle sobre sua autoridade. A oposição, fraca e dividida, não dispunha dos mesmos recursos, o que apenas aumentava o sucesso de Morales.

Líderes autoritários mobilizam seus cidadãos para uma vasta gama de propósitos. Pesquisas recentes mostram que, entre 2003 e 2015, 13% dos protestos em regimes autoritários no mundo todo foram organizados pelos próprios governantes autocráticos.¹⁰ Frequentemente, líderes autoritários mobilizam protestos como oposição ou antecipação a movimentos da oposição.

O caso boliviano segue em parte esses padrões. As organizações da sociedade civil que serviram de aliados-chave para o governo Morales são anteriores a ele; embora inicialmente o apoiassem, não eram inquestionavelmente leais a Morales. A sociedade civil

Da ocupação das redações e tuítes divisivos à distribuição clientelista de alimentos e dinheiro, líderes autoritários comportam-se como se seus destinos dependessem de seu índice de popularidade.

boliviana é uma das mais organizadas do mundo: a Revolução de 1952, a Lei de Participação Popular de 2009 e a Constituição de 2009 contribuíram para a construção de confederações nacionais de agricultores, proprietários de imóveis, pequenos comerciantes, estudantes e comunidades indígenas. Antes de ingressar na política eleitoral, Morales fez carreira na federação dos cocaleiros da região de Chapare, que defendia a legalização do plantio de coca. Durante múltiplos ciclos

de protestos, essas poderosas confederações da sociedade civil lançaram um partido político para promover sua agenda política e traduzir seu poder de mobilização em poder político, criando o Movimento ao Socialismo (MAS).¹¹ Na esteira do pleito de 2005 que elegeu Morales pelo MAS, com mais de 50% dos votos em uma eleição disputada, ele conquistou a maioria no Congresso e o apoio integral de grande parte das organizações da sociedade civil. Ele venceu facilmente a reeleição em 2009 e em 2014, aumentando sua margem de vitória e a maioria legislativa de seu partido.

As ambições autoritárias de Morales e a maneira divisiva com a qual lidava com as demandas dos movimentos sociais e de potenciais rivais ajudaram-no a consolidar o poder no curto prazo, mas, em última medida, levaram à sua queda.¹² Uma cisão importante em sua coalizão emergiu em 2010, quando a administração propôs uma rodovia passando pela Terra Indígena e Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) para levar produtos agrícolas e outros bens aos mercados urbanos, contrapondo os cocaleiros do MAS a grupos indígenas. A disputa em torno da rodovia causou uma fissura entre líderes indígenas influentes e o governo e atraiu críticas por toda a Bolívia por conta da violência policial contra os manifestantes indígenas. Embora o governo de Morales tenha permanecido relativamente forte após os protestos da TIPNIS, vários antigos apoiadores do MAS e líderes indígenas fundaram novas organizações de oposição.

Seguindo um padrão típico de mobilização autoritária de movimentos sociais, a administração Morales desenvolveu uma política de divisão estratégica para administrar as demandas de eleitores da sociedade civil, em particular a partir de 2010.¹³ O governo promoveu ofertas de dinheiro e influência para dobrar organizações combativas em negociações a portas fechadas e persuadi-las a se abster de fazer oposição direta. Quando as organizações rejeitavam essas táticas, o MAS oferecia incentivos a líderes que fundaram versões pró-governo

dessas organizações, dividindo grupos anteriormente unidos. Os grupos independentes que surgiram dessas cisões tornaram-se importantes contrapesos em manifestações de rua e campanhas eleitorais.

Ao longo de vários mandatos presidenciais, um apoio em massa eleitoral e da sociedade civil garantiu ao aspirante a autocrata as maiorias necessárias para mexer nas instituições que poderiam se opor a seu projeto. O controle sobre as instituições mostrou-se fundamental quando a administração Morales propôs emendas à Constituição em 2016 que permitiriam a Morales disputar um terceiro mandato consecutivo sob a Constituição de 2009, o quarto desde sua primeira eleição. Pela primeira vez, o apoio em massa a Morales caiu significativamente e, em 21 de fevereiro de 2016, a maioria dos eleitores bolivianos rejeitou um quarto mandato. Morales então submeteu as emendas ao Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia, que ele havia aparelhado anos antes com a nomeação de juízes favoráveis ao governo. Em setembro de 2017, sua corte aboliu completamente os limites de mandato, alegando que violavam os direitos humanos de Morales, dando a ele farol verde para disputar nova reeleição em 2019. A decisão do Tribunal Constitucional marcou a transição do país para o autoritarismo competitivo. Morales havia conseguido remoldar instituições previamente independentes para reescrever as regras eleitorais e passar por cima da preferência declarada da maioria.

Frustrando a guinada autocrática no Brasil

No fim de 2018, a democracia brasileira parecia gravemente em perigo. Os escândalos revelados pela Operação Lava Jato em 2014 haviam se espalhado por toda a classe política, tornando-se o maior esquema de corrupção já descoberto e derrubando membros de todos os grandes — e vários dos pequenos — partidos políticos. A combinação de crise econômica e crise política levou ao impeachment, em

2016, da presidente Dilma Rousseff, seguido pela presidência interina do extraordinariamente impopular Michel Temer (ele mesmo implicado em investigações de corrupção) e a proibição da candidatura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, devido a condenação em colegiado de segunda instância, para a disputa presidencial de 2018. Nesse contexto, Jair Bolsonaro lançou uma campanha presidencial de extrema-direita que canalizou a frustração dos brasileiros com a classe política, prometendo pôr um fim à política tradicional. Após sofrer um atentado a faca e obter um crescimento dramático nas pesquisas, Bolsonaro venceu com 55% dos votos no segundo turno. Capitão (hoje reformado) do Exército durante a ditadura militar brasileira, Bolsonaro era conhecido por sua defesa do regime militar no país — que governou de 1964 a 1985 —, bem como sua defesa entusiástica da tortura, o slogan “bandido bom é bandido morto” e o discurso de ódio contra afrodescendentes, grupos LGBTQ e povos indígenas. Quando Bolsonaro chegou ao poder em janeiro de 2019, numa onda de frustração e insatisfação popular, analistas comentavam amplamente que sua presidência poderia significar um grave perigo para a democracia brasileira.

Com dois anos e meio de mandato, há sinais de considerável erosão democrática, mas sem transição para um regime autoritário competitivo. Não foi por falta de tentativa: Bolsonaro tentou repetidas vezes submeter os outros poderes, contando com seus aliados militares.¹⁴ O fracasso de Bolsonaro causa particular surpresa dado seus pendores autoritários e o apoio de alguns setores das Forças Armadas do Brasil. O que explica sua fraqueza enquanto autoritário aspirante?

Parte da resposta reside no notoriamente fragmentado sistema partidário brasileiro. O Congresso, eleito por meio de eleições proporcionais, abriga mais de vinte partidos. Os eleitores brasileiros elegeram diretamente o presidente, mas o presidente precisa formar coalizões com múltiplos partidos para conseguir aprovar suas leis. Embora

esse sistema de presidencialismo multipartidário seja frequentemente identificado como um ponto fraco da democracia brasileira,¹⁵ pode ter sido uma fonte inesperada de resiliência nos últimos anos. Bolsonaro tem se mostrado mais interessado em ataques incendiários do que na construção de uma coalizão governista. Em 2020, ele havia esvaziado várias instituições de Estado, mas não conseguiu ocupar os cargos, e perdeu muitos de seus ministros e apoiadores iniciais no Legislativo. A trágica inépcia de seu governo na gestão da crise da Covid-19 reduziu ainda mais seu apoio no Congresso, deixando pouco espaço para os esforços de Bolsonaro de reduzir os mecanismos de controle sobre seus poderes. Em março de 2021, Bolsonaro provocou uma crise institucional ao demitir o ministro da Defesa, bem como os chefes das Forças Armadas. Diante de um cenário de aumento de casos de Covid-19, bem como da resistência do Congresso e dos governos estaduais à gestão inepta da pandemia por Bolsonaro, a decisão foi amplamente vista como um esforço para trazer nomes politicamente mais alinhados, que apoiassem o presidente. Enfrentando forte resistência dos principais líderes militares, Bolsonaro neutralizou a crise nomeando oficiais de carreira respeitados para as vagas. Alianças com algumas facções militares podem não ser o bastante para alcançar uma transição para um autoritarismo competitivo nos tempos atuais, em que os oficiais militares nas Américas parecem aceitar que eles próprios não podem chefiar um governo.

No entanto, a explicação para o fracasso de Bolsonaro em tornar suas ambições autoritárias realidade também reside na política de massas e nos movimentos sociais. Embora a popularidade de Bolsonaro tenha permanecido muito acima da popularidade de um dígito de seu antecessor interino, sua popularidade raramente ficou acima de 40% e, muitas vezes, ficou abaixo de 30%. Depois que seus oponentes sofreram perdas eleitorais, partiram para a mobilização social.¹⁶ Grupos da sociedade civil surgiram pelo país e continuam a estimular os

brasileiros a sair às ruas. Como a administração Bolsonaro zombou da pandemia da Covid-19, a sociedade civil se mobilizou para compensar as falhas do Estado. Partidos de oposição fizeram uma autocrítica e se reorganizaram, conquistando cadeiras nas eleições locais e preenchendo-as com ativistas da sociedade civil. Bolsonaro mostrou-se hábil em mobilizar grupos pouco organizados de partidários fervorosos para acampar perto do palácio presidencial em Brasília e desacatar medidas de distanciamento social. No dia 1º de maio, a equipe de Bolsonaro conseguiu organizar um dia nacional de protestos sob o slogan “eu autorizo, presidente”, demonstrando apoio aos planos de Bolsonaro de passar por cima dos governos locais. No entanto, protestos contra Bolsonaro persistem nas varandas das casas, pontuados por painéis aos gritos de “genocida!” e “assassino!”. Embora a oposição tenha evitado as manifestações de rua durante a pandemia, o tom do debate público permanece negativo em relação a Bolsonaro, de cidadãos no Twitter à comissão parlamentar de inquérito que investiga a gestão Bolsonaro na pandemia. Portanto, em contraste com Morales, Bolsonaro tem sido claro em relação a suas ambições autoritárias para o Brasil, mas não conseguiu transformá-las em realidade, tanto por seus erros quanto por uma mobilização efetiva por parte da oposição.

Desfazendo a consolidação na Bolívia

Assim que o Tribunal Constitucional da Bolívia violou o referendo popular em 2017 e liberou Morales para disputar novamente as eleições em 2019, ele usou abertamente seu cargo e os recursos do Estado para fazer campanha enquanto perseguia e limitava os partidos e candidatos da oposição, mudando ainda mais as regras do jogo a seu favor. Ao longo de sua presidência, Morales coordenou um esforço massivo para remoldar a sociedade civil e afirmar sua hegemonia sobre os vários poderes. Ainda assim, seus esforços para consolidar um regime autoritário competitivo acabou fracassando, assim como ten-

tativas similares feitas por sua sucessora Jeanine Áñez. O que aconteceu? Por que o autoritarismo competitivo não funcionou nem para a esquerda nem para a direita?

Embora Morales tenha construído inicialmente uma coalizão robusta em apoio ao desmantelamento das instituições democráticas da Bolívia, ele não foi capaz de manter o apoio ao regime autoritário que havia construído, especialmente um marcado por seu próprio governo ilimitado após o fim dos limites de mandato. Após alegações generalizadas de fraude nas eleições presidenciais de 2019 e seguidos protestos pelo país por quase três semanas, a polícia se insurgiu e aliados de longa data no Exército boliviano e sindicatos pediram publicamente a renúncia de Morales. Em 10 de novembro, Morales anunciou sua renúncia e deixou o país.

Após a renúncia de Morales, a administração Áñez, tomou o aparato repressivo instalado pela gestão anterior, mas também foi incapaz de consolidar um regime autoritário competitivo.¹⁷ Em ambos os casos, grupos dissidentes da sociedade civil altamente organizados reverteram a consolidação do regime, levando à realização de eleições livres e justas em outubro de 2020.

Até a presente data, pesquisas costumam olhar para os momentos iniciais de regimes autoritários competitivos que sucederam autocracias plenas, quando líderes autoritários estrategicamente decidem realizar eleições. A instauração de um regime autoritário competitivo sucedendo uma democracia envolve dinâmicas diferentes. Uma transição inicial exige que os líderes com ambições autoritárias estabeleçam práticas e instituições que mexam com as condições de igualdade do jogo eleitoral, mantendo o apoio das elites, da sociedade civil e das massas. A estabilização subsequente do regime, por sua vez, envolve a construção de instituições formais e informais para dividir o poder e os cargos, mantendo apoio político suficiente para um projeto autoritário competitivo emergente. O chefe do executivo terá limite

de mandato ou poderá se reeleger indefinidamente? Como o círculo interno do regime escolherá futuros candidatos presidenciais? Qual o papel de grupos como os partidos políticos e as forças armadas no regime? Tais questões tendem a permanecer abertas na transição ao autoritarismo competitivo. Embora as respostas possam levar décadas para surgir, regimes autoritários competitivos estáveis precisam encontrar respostas preliminares: o compartilhamento institucionalizado do poder é fundamental para a política autocrática.¹⁸

Um problema central da consolidação é que o processo de construção de apoio pode alienar segmentos da coalizão inicial do autoritário aspirante. Como as manobras necessárias para consolidar um regime autoritário competitivo — como a eliminação dos limites de mandato ou os acordos com os militares — são inerentemente controversas em um regime que se diz democrático, essas ações geram conflitos. Grupos da sociedade civil organizada, sejam antagonistas de longa data ou antigos aliados desiludidos, estão bem-posicionados para atrapalhar os processos de consolidação.¹⁹ Movimentos de oposição e amplas manifestações podem corroer o apoio eleitoral das massas para o autocrata em um momento crítico. Também podem desestabilizar os outros dois pilares do autoritarismo competitivo, levando elites políticas e forças de segurança — cujo apoio já pode estar oscilando — a romper com o autocrata.

A queda de Morales ilustra essa dinâmica. Sua coalizão governista se desfez após a decisão do Tribunal Constitucional, resultando em tensões importantes entre aliados próximos.²⁰ Líderes de movimentos sociais, que haviam apoiado Morales, começaram a abandoná-lo. Morales substituiu o ministro das Relações Exteriores e aliado de longa data David Choquehuanca, que havia se tornado um ator crítico da administração. Organizações de oposição conquistaram aliados com esse êxodo, e se juntaram em movimentos mais amplos sob os slogans “21F” (21 de fevereiro) e “Bolívia disse não”. Manifestantes

nas ruas exortavam os bolivianos a questionar a legitimidade das cortes votando nulo nas eleições do Judiciário de 2017, o que foi feito por 51% dos eleitores. Esses movimentos posteriormente serviram de plataforma para as manifestações eleitorais de 2019, que pressionaram Morales a renunciar.

A eleição presidencial de 2019 foi muito mais apertada do que as três eleições anteriores, e Morales não conseguiu conquistar uma maioria clara. O crescimento da oposição, que havia acusado Morales de usar os recursos do Estado na campanha, mobilizaram manifestações na primeira sugestão de fraude eleitoral. Estudantes, médicos, grupos indígenas e mineradores uniram-se em protestos noturnos por todo o país, pedindo a renúncia de Morales. Os protestos explodiram quando policiais de carreira se insurgiram e observadores internacionais que acompanharam as eleições denunciaram a existência de servidores inseguros que haviam transmitido os dados ao sistema de contagem de votos do tribunal eleitoral, entre outras irregularidades no processo eleitoral.

A insurgência policial expôs fissuras em outro pilar da coalizão: as forças de segurança, das quais Morales havia se afastado durante os últimos anos de sua presidência. Embora Morales houvesse buscado fortalecer sua relação com os militares oferecendo uma mistura de recursos e benesses do Estado, em última análise ele foi incapaz de manter o apoio do alto comando, em parte por conta da fraca coesão da instituição e erros de cálculo do próprio Morales. Em 10 de novembro de 2019, após o chefe das Forças Armadas da Bolívia sugerir que ele deixasse o poder, Morales renunciou, revelando a fragilidade da coalizão que emergiu após 2017 e aprofundou fraturas existentes dentro do partido. A maioria dos políticos nacionais e muitos políticos locais do MAS, incluindo todos os representantes eleitos na linha de sucessão prevista pela Constituição, também renunciaram. O vácuo de poder resultante levou à ascensão da senadora de oposição e segunda vice-presidente do Senado Jeanine Áñez como presidente interina.²¹

O mesmo Tribunal Constitucional que havia abolido os limites de mandato decretou que Áñez poderia suceder constitucionalmente Morales como presidente interina, já que todos os demais nomes da linha de sucessão haviam renunciado. Áñez rapidamente tentou construir uma coalizão governista nomeando proeminentes aliados de direita para seu gabinete e se alinhando com os eleitores evangélicos, o único bloco de eleitores que ainda não possuía ligação com algum partido político. Áñez, no entanto, era de um pequeno partido regional de oposição, não tendo pertencido ou liderado uma grande coalizão, e não possuía ligações com grandes organizações da sociedade civil. A administração Áñez conseguiu se apropriar do poderoso Executivo e do aparato estatal repressivo que Morales havia construído. Ela então buscou gerir a crise eleitoral e os movimentos de protesto enviando os militares às ruas e permitindo que a polícia abrisse fogo contra os manifestantes nas cidades de Senkata e Sacaba. A administração Áñez usou o Sistema Judiciário politizado para prender e julgar membros da administração Morales que não haviam deixado o país. Quando a Bolívia foi afetada pela Covid-19, Áñez mobilizou poderes especiais para preparar uma resposta nacional rápida, impor lockdowns e adiar eleições após anunciar sua candidatura.

Apesar de controlar os recursos estatais, Áñez não foi capaz de formar uma ampla coalizão governista. Após um aumento de popularidade devido a suas ações decisivas no início da pandemia, ela foi alvo de críticas generalizadas por anunciar sua candidatura presidencial e logo adiar as eleições, bem como por escândalos de corrupção na distribuição de suprimentos médicos. Organizações da sociedade civil e eleitores do MAS desafiaram as regras de lockdown para exigir eleições e denunciar a má-gestão da crise sanitária. À medida que a pandemia se arrastava, Áñez adiou novamente as eleições e os bolivianos mais uma vez desafiaram as restrições de circulação em massa para protestar contra a decisão. Os protestos diminuíram somente após

Áñez concordar em realizar eleições, marcando-as para 18 de outubro de 2020.

Áñez indicou um tecnocrata politicamente independente e amplamente respeitado, Salvador Romero, para acompanhar as eleições de outubro. Os candidatos tiveram apenas seis semanas para fazer campanha sob as restrições sanitárias, mas, com Áñez finalmente tendo decidido não disputar as eleições, os bolivianos consideraram o processo eleitoral justo. O ex-ministro da Economia e Finanças Públicas, Luis Arce, disputou pelo MAS junto com o ex-ministro das Relações Exteriores, David Choquehuanca, e venceu as eleições com uma maioria acima do esperado. Observadores celebraram as eleições de outubro de 2020 como um retorno à democracia e uma nova e mais competitiva era para o MAS.

O autoritarismo competitivo na Venezuela

Durante os primeiros anos da Quinta República da Venezuela (2000-2006), Chávez e seu movimento pela revolução bolivariana progressivamente minaram as instituições democráticas e criaram condições desfavoráveis para oponentes políticos, completando uma transição para um autoritarismo competitivo.²² Diferentemente da Bolívia, esse regime sobreviveu por múltiplos ciclos eleitorais sob a liderança de Chávez (que morreu de câncer em 2013) e seu sucessor menos carismático, Maduro. O novo regime conseguiu resolver disputas em torno dos limites de mandato do Executivo — e, portanto, da sucessão ditatorial — e definiu um papel mais amplo para os militares no governo. Estabelecer e institucionalizar uma coalizão para o projeto autoritário, com expectativas relativamente claras sobre como os espólios políticos deveriam ser divididos, tem sido fundamental para a sobrevivência do regime.

As reformas mais ambiciosas de Chávez, no entanto, sofreram resistência por parte de uma emergente coalizão de oposição. Após

o triunfo na eleição presidencial de 2006 e início de seu segundo e, como previa a Constituição, último mandato, Chávez agiu rapidamente para eliminar os limites do mandato presidencial. No ano seguinte ele empacotou a mudança junto com uma série de outras mudanças constitucionais, muitas descritas como necessárias para o projeto ideológico do governo de construir o “socialismo do século 21”. Ao fim, o governo propôs 69 reformas constitucionais que seriam votadas em dois blocos em um referendo nacional. Essa estratégia saiu completamente pela culatra. Ao combinar o fim dos limites de mandato com outras medidas impopulares, o governo inadvertidamente provocou uma ampla coalizão de oposição ao referendo, incluindo importantes desertores tanto da elite política chavista quanto das Forças Armadas, e abriu espaço para a resistência popular. A ala mais proeminente da campanha do “não” foi um movimento estudantil que organizou manifestações nacionais regulares contra o referendo, que foi amplamente reconhecido como tendo um papel decisivo em sua derrota.²³ Atores mobilizados da sociedade civil não apenas minaram o apoio popular ao regime em um momento crucial como, ao fazê-lo, ajudaram a criar as condições que facilitaram a deserção do regime, enfraquecendo os outros pilares do autoritarismo competitivo.

Chávez aprendeu com esse erro. A segunda tentativa da administração de remover os limites de mandato do Executivo via referendo foi uma proposta isolada, e removia os limites de mandato para todos os cargos eletivos, não apenas do presidente. Essa formulação gerou uma aceitação mais ampla de outros atores políticos e representantes eleitos, especialmente os muitos prefeitos e governadores chavistas que agora poderiam sonhar com sinecuras eternas. O governo também lançou uma importante iniciativa para conquistar o apoio de jovens e estudantes universitários, formando uma ala jovem do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) como contrapeso ao movimento estudantil de protesto. Essa iniciativa foi a última de um padrão

estabelecido — iniciando pelo programa dos círculos bolivarianos, continuando por meio de outras iniciativas como os Conselhos Comunitários — do governo de usar a mobilização social e o patrocínio de movimentos da sociedade civil pró-regime não apenas para construir apoio, mas também para confrontar diretamente ameaças de oposição da sociedade civil como um todo. Com essas mudanças estratégicas, havia menos oportunidade para opositores organizados saírem às ruas. Os protestos foram relativamente tímidos comparados com 2007, o comparecimento e o entusiasmo entre a base chavista eram muito maiores, e esse referendo foi aprovado facilmente com o apoio de 55% dos eleitores.

Aspectos cruciais do novo regime — como o Poder Executivo seria acessado e o horizonte de tempo do atual líder autoritário — foram, portanto, institucionalizados em 2009. Essas mudanças, obviamente, não foram os únicos aspectos importantes da consolidação do regime nesses anos. Outro importante passo para a consolidação do apoio da elite foi a criação do próprio PSUV em 2007. Chávez consolidou ainda mais sua prática informal de preencher praticamente metade de seu gabinete com militares da ativa e da reserva, de tal forma que se desenvolveu um sistema informal de divisão de espólios no qual diferentes facções do movimento bolivariano recebiam regularmente cargos importantes dentro do governo. Esses processos multifacetados de consolidação de regime autoritário ocorreram em um contexto no qual o governo tomava grandes medidas para controlar e moldar a sociedade civil para que as ameaças da oposição não se tornassem destabilizadoras. E esse processo de consolidação, além dos constantes investimentos do governo em mobilização social e sociedade civil por meio de iniciativas como as Unidades de Batalha de Hugo Chávez, ajudaram o regime a sobreviver aos grandes desafios dos anos mais recentes, em particular a morte de Chávez e a implosão econômica que teve início em 2015 e persiste até hoje.

O malabarismo do autocrata

Como esses três casos demonstram, os autocratas precisam construir cuidadosamente amplas coalizões entre as elites políticas, as forças de segurança e a sociedade civil para fazer um regime autoritário competitivo dar certo. Para entender por que alguns líderes autoritários conseguem instaurar autocracias estáveis enquanto outros tentam e fracassam, precisamos focar não apenas nos autocratas ambiciosos, mas nas estratégias vindas desses setores. Em particular, as ações e capacidades da sociedade civil possibilitam ou restringem as aspirações de um autocrata em potencial. A sociedade civil organizada pode ajudar autoritários aspirantes a instituir e estabilizar um governo autoritário, atestando a legitimidade do líder e diminuindo as chances de sucesso eleitoral ou de resistência das elites. Os cidadãos nas ruas de La Paz e Caracas desempenharam esses papéis na Bolívia de Evo Morales e na Venezuela de Hugo Chávez. Mas a sociedade civil também pode atrapalhar esses processos de transição e estabilização, como visto após a eleição de 2019 na Bolívia e no Brasil de Bolsonaro. Simultaneamente apaziguar legisladores, generais, elites econômicas e outras organizações é um impressionante número de malabarismo — que uma sociedade civil organizada pode interromper em momentos cruciais. Na Bolívia, tentativas da esquerda e da direita de consolidar um regime autoritário falharam devido à ação coordenada de movimentos sociais de partidos políticos.

O exemplo boliviano mostra que a erosão de um regime não significa necessariamente o estabelecimento de outro. Após o colapso de um regime autoritário competitivo incipiente, o que segue? Dados os desanimadores desafios de coalizão enfrentados por regimes autoritários competitivos em potencial, não é de se admirar que muitos não consigam se consolidar.

A experiência da Bolívia sugere ser possível que uma série de governos ensaie por anos, sem nunca conseguir cumprir os critérios mí-

nimos de uma democracia e nem construir uma coalizão capaz de institucionalizar regras não democráticas para conquistar o poder. Após as eleições livres e justas de outubro de 2020, a natureza do governo na Bolívia permanece incerta. No momento da elaboração deste artigo, a administração Arce está trabalhando para construir uma coalizão com a sociedade civil, as elites políticas e as forças de segurança, ao mesmo tempo em que aliena organizações da sociedade civil pró-democracia e figuras políticas importantes que recentemente deixaram o MAS. Ao mesmo tempo, seus aliados mais próximos se opõem a suas indicações ministeriais, e os partidos políticos e organizações da sociedade civil nas principais cidades estão protestando contra a recente prisão de Áñez e membros de seu governo. À medida que os protestos continuam, a sociedade civil pode se contrapor às manobras autoritárias e construir coalizões pró-democracia com forças de segurança e elites políticas, exercendo o controle sobre membros do Executivo. Assim como o apoio da sociedade civil, das elites políticas e das forças de segurança fazem o autoritarismo competitivo dar certo, uma coalizão desses autores também pode trazer a sociedade de volta à democracia.

Notas

1. Nossa conceitualização baseia-se em Steven Levitsky; Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2010).

2. Levitsky; Way, op. cit.; Valerie J. Bunce; Sharon L. Wolchik, *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2011.

3. Para uma discussão sobre o papel da incerteza em regimes democráticos e autoritários competitivos, ver Levitsky; Way, op. cit., p. 13; Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991); Andreas Schedler, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism* (Oxford: Oxford University Press, 2013); Susan D. Hyde; Nicolai Marinov, “Which Elections Can Be Lost?”. *Political Analysis*, v. 20, n. 2, pp. 191-210, primavera de 2012.

4. Levitsky; Way, op. cit., p. 7.

5. Para uma visão geral das dificuldades com o conceito de consolidação democrática, ver Andreas Schedler, “What is Democratic Consolidation?”. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 2, pp. 91-107, abr. 1998.

6. Por exemplo, Juan J. Linz; Alfred C. Stepan (Org.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978).

7. Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978, pp. 81-82.

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

9. Por exemplo, Steven Levitsky; Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (Nova York: Crown, 2018) [Ed. bras.: *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018]; Laura Gamboa, “Opposition at the Margins: Strategies Against the Erosion of Democracy in Colombia and Venezuela”. *Journal of Comparative Politics*, v. 49, n. 4, pp. 457-77, jul. 2017; Matthew R. Cleary; Aykut Öztürk, “When Does Backsliding

Lead to Breakdown? Uncertainty and Opposition Strategies in Democracies at Risk”. *Perspectives on Politics*, online, 15 dez. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1537592720003667>>; Tom Ginsburg; Aziz Huq, *How to Save a Constitutional Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 2018).

10. Sebastian Hellmeier; Nils B. Weidmann, “Pulling the Strings? The Strategic Use of Pro-Government Mobilization in Authoritarian Regimes”. *Comparative Political Studies*, v. 53, n. 1, pp. 71-108, jan. 2020; Grzegorz Ekiert; Elizabeth J. Perry; Xiaojun Yan (Org.), *Ruling by Other Means: State-Mobilized Movements*. Nova York: Cambridge University Press, 2020; Sam Handlin, “Mirroring Opposition Threats: The Logic of State Mobilization in Bolivarian Venezuela”. In: Grzegorz Ekiert et al. (Org.), op. cit., pp. 217-38.

11. Carmen Medeiros, “Civilizing the Popular? The Law of Popular Participation and the Design of a New Civil Society in 1990s Bolivia”. *Critique of Anthropology*, v. 21, n. 4, pp. 401-25, dez. 2001; Xavier Albó, *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: Cipca, 2008; Santiago Anria, *When Movements Become Parties: The Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Nova York: Cambridge University Press, 2018; Santiago Anria, “Democratizing Democracy? Civil Society and Party Organization in Bolivia”. *Comparative Politics*, v. 48, n. 4, pp. 459-78, jul. 2016; Carew Boulding, *NGOs, Political Protest, and Civil Society*. Nova York: Cambridge University Press, 2014.

12. Santiago Anria, “Delegative Democracy Revisited: More Inclusion, Less Liberalism in Bolivia”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, pp. 99-108, jul. 2016; Santiago Anria; Jennifer Cyr, “Inside Revolutionary Parties: Coalition-Building and Maintenance in Reformist Bolivia”. *Comparative Political Studies*, v. 50, n. 9, pp. 1255-1287, ago. 2017; Moira Zuazo, “Los Movimientos Sociales en el Poder?”. *Revista Nueva Sociedad*, n. 227, maio-jun. 2010. Para uma extensa discussão sobre como o MAS enfraqueceu a democracia concentrando poder, ver Raúl L. Madrid, *The Rise of Ethnic Politics in Latin America* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2012).

13. Linda Farthing. “An Opportunity Squandered? Elites, Social Movements, and the Government of Evo Morales”. *Latin American Perspectives*, v. 46, n. 1, pp. 212-29, jan. 2019; Leonidas Oikonomakis; Fran Espinosa, “Bolivia: MAS and the Movements that Brought it to State Power”. In: Richard Stahler-Sholk, Harry E. Vanden; Marc Becker (Org.), *Rethinking Latin American Social Movements: Radical Action from Below*. Lanham, Maryland (Estados Unidos): Rowman and Littlefield,

2014, pp. 261-80; Carlos de la Torre, “In the Name of the People: Democratization, Popular Organizations, and Populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 95, pp. 27-48, out. 2013.

14. Para uma discussão mais ampla dos ataques de Bolsonaro a outros poderes e falhas de governança, ver Amy Erica Smith, “Covid vs. Democracy: Brazil’s Populist Playbook”. *Journal of Democracy*, v. 31, n. 4, pp. 76-90, out. 2020. [Ed. bras.: “Acartilha populista brasileira”. *Journal of Democracy em Português*, v. 9, n. 2, 2020. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/publicacoes#JournalDemocracy>>].

15. Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, pp. 198-228, jul. 1993.

16. Rebecca Neaera Abers; Federico M. Rossi; Marisa von Bülow, “State–Society Relations in Uncertain Times: Social Movement Strategies, Ideational Contestation and the Pandemic in Brazil and Argentina”. *International Political Science Review*, v. 42, n. 3, pp. 333-349.

17. Graduate Center of Development Sciences at the University of San Andres (CIDES), “Professors in La Paz Call on International Academics to Prioritize Peace, Reconciliation”. In: Sinclair Thomson et al. (Org.). *The Bolivia Reader: Voices on the Political and Social Crisis Following the October 2019 Elections in Bolivia*. Burlington, Vermont (Estados Unidos): Toward Freedom, 2020, pp. 36-37.

18. Por exemplo, ver Beatriz Magaloni, “Credible Power Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule”. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 4-5, pp. 715-41, abr. 2008; Jennifer Gandhi, *Political Institutions Under Dictatorship* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2008); Lisa Blaydes, *Elections and Distributive Politics in Mubarak’s Egypt* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2010); Milan W. Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2012).

19. Masaaki Higashijima, “Do Contentious Elections Overthrow Leaders?”. In: Pippa Norris; Richard W. Frank; Ferran Martínez i Coma (Org.), *Contentious Elections: From Ballots to Barricades*. Londres: Routledge, 2015, pp. 65-85.

20. Miguel Centellas, “Bolivia in 2017: Headed into Uncertainty”. *Revista de Ciencia Política*, v. 38, n. 2, pp. 355-360, jul.-ago. 2018; Linda Farthing, op. cit., pp. 212-29.

21. Santiago Anria; Kenneth Roberts, “Bolivia after Morales: What Lies in Store for the Country?”. *Foreign Affairs*, 21 nov. 2019; Sinclair Thomson et al., op. cit.

22. Samuel Handlin, *State Crisis in Fragile Democracies: Polarization and Political Regimes in South America*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2017.

23. Ryan Brading, “The Anti-Bolivarian Student Movement: New Social Actors Challenge the Advancement of Venezuela’s Bolivarian Socialism”. *Asian Journal of Latin American Studies*, v. 25, n. 3, pp. 23-46, 2012.

A AMÉRICA LATINA EM ERUPÇÃO

A refundação do Chile

Claudia Heiss

Claudia Heiss é professora-assistente do Instituto de Administração Pública (INAP) da Universidade do Chile.

Em maio de 2021, os eleitores chilenos escolheram os 155 membros da Assembleia Constituinte que irá reescrever a lei básica escrita quatro décadas atrás pelo finado ditador militar, o general Augusto Pinochet (1915-2006). A eleição era parte de um processo de elaboração de uma nova Constituição, o acontecimento político mais importante do Chile desde a redemocratização há três décadas. Blocos de candidatos independentes, sem nenhuma filiação partidária, foram os maiores vitoriosos, conquistando 48 assentos. O bloco de direita *Vamos por Chile* obteve 37 cadeiras, enquanto o *Lista del Apruebo*, de centro-esquerda, conquistou 25 e o *Apruebo Dignidad*, de esquerda, levou 28 cadeiras. Os 17 assentos remanescentes foram reservados aos representantes dos povos indígenas do Chile. O resultado, portanto, foi uma convenção fragmentada, onde nenhum grupo controla sozinho votos suficientes para aprovar ou para bloquear propostas.

Os 155 constituintes eleitos reuniram-se pela primeira vez em 4 de julho de 2021 e elegeram como sua presidente a líder mapuche

Elisa Loncón. Ao final dos trabalhos, que devem durar um ano, a nova Constituição deverá ser submetida à ratificação popular.

Em outubro de 2020, em um primeiro plebiscito nacional, os chilenos optaram majoritariamente por reescrever a Constituição do país por meio de uma Assembleia Constituinte a ser eleita exclusivamente para esse fim. Ambas as propostas, a de substituir a Constituição anterior (de 1980) e a de eleger um órgão específico para isso, tiveram 78% de apoio. O plebiscito coroou um período de protestos nacionais mais amplos e mais intensos do que qualquer um jamais visto desde o fim da era Pinochet em 1990.

É difícil exagerar a importância histórica desse momento constitucional. Ao escrever uma nova lei fundamental para a República do Chile, a Assembleia tem a oportunidade de aprofundar e revitalizar uma democracia com a qual os chilenos sentiam-se cada vez menos identificados. Será esse processo capaz de desfazer a dissonância entre as normas sociais e as instituições formais¹ e promover maior alinhamento entre elas, ou ele resultará em uma política mais polarizada e uma crise mais profunda das instituições, como temem alguns?

É importante analisar o contexto político que levou à demanda por uma nova Constituição, a ligação entre o descontentamento popular e a lei fundamental, a natureza das manifestações de 2019, o acordo partidário para responder à crise e os resultados surpreendentes das eleições de maio de 2021. A refundação da República do Chile revela-se um enorme desafio, mas também uma oportunidade de pôr fim a um conflito político duradouro por via democrática e pacífica.

A política comparada costuma considerar o Chile, junto com a Costa Rica e o Uruguai, como exceções regionais, poupadas das fragilidades institucionais tão comuns às instituições políticas latino-americanas. Após conquistar sua independência da Espanha nas primeiras décadas do século 19, o Chile, em vez de disputas internas e

de um caudilhismo populista, rapidamente passou por um processo de institucionalização do Estado. Um sistema político-partidário estável e programático emergiu, ainda que em um contexto de desigualdade social e econômica típica na região. Quando a Guerra Fria trouxe uma onda de ditaduras militares nos anos 1970, no entanto, o Chile não estava imune. Pinochet tomou o poder em 1973 por meio de um golpe, dando início a dezessete anos de ditadura e de abusos dos direitos humanos. Com o retorno pacífico à democracia em 1990, o Chile parecia uma vez mais o modelo regional de estabilidade. Ao longo das duas décadas seguintes, o país foi governado pela coalizão de centro-esquerda conhecida como Coalizão de Partidos pela Democracia [*Concertación de Partidos por la Democracia* ou, simplesmente, *Concertación*], liderada pelo Partido Demócrata Cristão e pelo Partido Socialista. As despesas sociais voltadas aos grupos mais vulneráveis cresceram e a pobreza caiu acentuadamente, de mais de 40% para menos de 10% da população. Isso foi possível devido ao forte crescimento econômico: entre 1990 e 1998, o PIB do Chile cresceu a uma média de 7,4% ao ano.

Os quatro governos da *Concertación* foram liderados, durante os anos 1990, por dois democratas-cristãos (os presidentes Patricio Aylwin e Eduardo Frei) e, de 2000 a 2010, por dois socialistas (os presidentes Ricardo Lagos e Michelle Bachelet). O primeiro governo de Bachelet (2006-2010) marcou o início do fim da *Concertación* e, em janeiro de 2010, os chilenos fizeram de Sebastián Piñera o primeiro presidente de direita eleito democraticamente desde 1958. O ciclo seguinte não levou novos líderes ao poder: Bachelet voltou ao Palácio de la Moneda em 2014 para um segundo mandato, derrotando a ministra do Trabalho de Piñera (a reeleição consecutiva é proibida pelas constituições chilenas desde 1871), e Piñera a sucedeu conquistando seu próprio segundo mandato não consecutivo, com início em março de 2018. Nas aparências, a democracia do Chile parecia estável e, a julgar pelas notas do país no índice da Freedom House, consistentemente liberal.

Dizer que as manifestações sociais massivas desencadeadas pelos protestos estudantis contra o aumento das tarifas de transporte público em 18 de outubro de 2019 pegou muita gente de surpresa seria um eufemismo. Nos círculos políticos e da imprensa, era impossível não escutar a frase “fomos pegos de surpresa”. Os sinais, no entanto, estavam visíveis há anos — as elites políticas simplesmente escolheram ignorá-los.

Relatórios do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (Pnud) haviam alertado há pelo menos uma década que a queda vertiginosa no comparecimento às urnas representava um risco à democracia. Vários estudos descreviam um aumento da disparidade entre os cidadãos e as elites, e demonstravam preocupação com a incapacidade das instituições de dar uma resposta às crescentes demandas sociais. Um artigo acadêmico de 2011 alertava que o sistema político do Chile era “desarraigado, porém estável”,² sinalizando que, embora os partidos políticos pudessem parecer saudáveis nas aparências, haviam rompido sua ligação com os cidadãos e, portanto, com a base de sustentação para um processo de tomada de decisão verdadeiramente democrático e legítimo. Pesquisas de opinião mostravam uma queda na confiança em instituições sociais e políticas, incluindo os partidos políticos, o Congresso, a Igreja Católica e a polícia.³

Uma mobilização popular em nível nacional tão massiva como aquela que teve início em outubro de 2019 sem dúvida possui múltiplas causas. Uma desaceleração econômica havia intensificado o descontentamento com os baixos salários e aposentadorias míseras, bem como com a saúde, educação e moradia, cada vez menos acessíveis, mais caras e de qualidade duvidosa. De acordo com o Banco Mundial, a economia chilena havia crescido a uma média de 2% ao ano de 2014 a 2018, metade da taxa de crescimento observada entre 2008 e 2013, quando eram altos os preços do principal item de exportação do país, o cobre (em um dado ano, o Chile minera mais de um terço da oferta

mundial desse importante metal). Com a desaceleração econômica, o endividamento das famílias disparou, indo de 58% da renda anual em 2013 para impressionantes 73% em 2018, de acordo com dados do Banco Central do Chile. Em particular, os chilenos de mais baixa renda viram-se forçados a tomar empréstimos para conseguir obter produtos básicos como comida, educação e vestuário. Problemas de fiscalização e de regulamentação deixaram os pobres expostos a práticas de crédito abusivas.⁴

Por que uma nova Constituição?

Nos últimos tempos, a teoria democrática tem se ocupado com a crescente perda de confiança que afeta as instituições da democracia representativa de todo o mundo. O Chile encaixa-se nesse perfil, com circunstâncias específicas cuja origem remonta à maneira particular pela qual ocorreu sua transição de volta à democracia, há 31 anos. Embora o processo político democrático tenha permitido certas mudanças — a enfim legação do divórcio, a permissão de uniões civis e a lei anti-discriminação para proteger minorias sexuais, por exemplo —, há outras áreas de políticas públicas onde o sistema tem sido mais rígido, entre elas o relacionamento entre o Estado e os mercados e a concepção de cidadania e de direitos consagrada nas instituições públicas.

A rigidez institucional, herdada do período autoritário sob Pinochet, é chave para entender a presente crise da democracia chilena. A Constituição de 1980 foi escrita garantindo a primazia do mercado na provisão de serviços sociais como educação, saúde e previdência. Também buscou criar uma “democracia protegida”, que significava um sistema político insulado contra pressões sociais que o regime militar (já preparando sua saída, que só veio a ocorrer uma década depois) e seus aliados políticos pensavam que pudessem destruir as liberdades econômicas. A preferência do regime por intervenções mínimas do

Estado na economia era personificada no conceito de “Estado subsidiário”, que consolidava uma preferência por soluções de mercado para problemas públicos, com uma preferência pela liberdade de escolha entre serviços públicos e privados sobre o direito à proteção social. O objetivo declarado de evitar os monopólios estatais transformou-se na garantia de um papel preferencial da iniciativa privada em qualquer atividade pública. De acordo com a Constituição em vigor, o Estado pode intervir apenas onde haja falhas de mercado.

Como disse o próprio Pinochet, a Constituição de 1980 também visava dar às Forças Armadas do Chile um papel político permanente como uma “força de segurança” da nação, limitar o pluralismo ao proibir doutrinas, grupos e pessoas de inspiração

“Mesmo após mais de uma década de intensa mobilização social, o presidente Piñera, em entrevista, chamou o Chile de um oásis de estabilidade na América Latina.”

totalitária, substituir o sufrágio universal por um Congresso “misto” que incluía alguns senadores indicados pelos militares, e prescindir ao máximo dos partidos políticos.⁵ Embora compartilhe com as Constituições chilenas de 1833 e 1925 da preferência clara pelo presidencialismo e pelo Estado unitário, a nova carta se diferenciava delas ao conferir aos militares um papel político, ao restringir a regra da maioria em mais situações e ao distanciar os partidos políticos da sociedade civil.

A legitimidade da Constituição de 1980 sempre foi colocada em questão. Ela foi escrita por juristas escolhidos a dedo por Pinochet, e a campanha pelo referendo que culminou em sua aprovação (por 66% dos eleitores, segundo dados oficiais) foi desequilibrada, com a ditadura de sete anos de Pinochet (que ainda duraria outros dez) defendendo fortemente o “sim” enquanto restringia a liberdade de expressão e mobilização dos opositores. Inúmeras emendas aprovadas desde então

não foram capazes de curar todos os déficits democráticos presentes nessa lei básica forjada no autoritarismo.

A transição para a democracia teve início em 1990, após Pinochet perder um plebiscito, em outubro de 1988, que perguntava se ele deveria permanecer no poder por mais oito anos. A transição prosseguiu por meio de um processo de filtragem através das fendas deixadas abertas nos “enclaves autoritários”.⁶ Isso implicava manter Pinochet como o principal comandante militar até 1998, e depois como senador vitalício, até que sua prisão em Londres em outubro daquele ano por crimes contra a humanidade atrapalhou seus planos de uma velhice tranquila e protegida.

Senadores indicados e quatro chefes militares cuja demissão estava além da autoridade presidencial permaneceram em seus postos até a reforma constitucional de 2005, quinze anos após a volta do governo civil. Uma emenda abolindo o papel tutelar dos militares precisou contar com votos da direita. O preço disso foi um fortalecimento do Tribunal Constitucional que aumentou os aspectos contramajoritários e resistentes à mudança do sistema. A reforma de 2005 permitiu até mesmo que o Tribunal Constitucional derrubasse uma lei aprovada pelo Congresso — um tipo de revisão judicial até então desconhecida no Chile. Em 2018, o Tribunal anulou uma lei que dava ao Serviço Nacional do Consumidor a capacidade de punir violações dos direitos dos consumidores. A decisão causou indignação popular à luz de casos recentes de cartelização e de práticas abusivas no varejo.

A reputação do Tribunal era negativamente afetada por uma percepção de que a lealdade política desempenhava um papel muito importante nas indicações de cargos, e por ocasiões em que ele barrou leis que gozavam de forte apoio popular, como se constituísse uma “terceira câmara” do Congresso.⁷ O Tribunal funcionava como uma das “armadilhas” ou “travas” da velha Constituição.⁸ Outra trava era a extrema dificuldade de emendar a Constituição de 1980 — o que

exigia o apoio de três quintos ou até mesmo dois terços de cada casa do Congresso. Em janeiro de 2020, por exemplo, um projeto de lei que declarava a água como um bem público foi barrado no Senado embora tivesse o apoio de 24 senadores e 12 senadores contrários — ainda faltavam 5 senadores para a maioria de dois terços dos 43 senadores. A exigência da supermaioria existia porque a ditadura de Pinochet havia colocado o direito à água na categoria especial de disposições constitucionais “protegidas”. Com bastante frequência, regras como essa significavam que uma minoria possuía poder de veto para barrar mudanças às normas constitucionais estabelecidas durante a era autoritária.

As Leis Orgânicas Constitucionais estendiam para a legislação o princípio contramajoritário presente na Constituição. Desconhecidas antes da Constituição de 1980, elas podiam ser modificadas apenas por uma maioria de quatro sétimos em cada casa do Congresso. Algumas dessas leis foram escritas de maneira apressada no início de 1990, semanas antes de Pinochet deixar o poder, com o claro objetivo de amarrar as mãos do novo governo civil.

A legitimidade popular da Constituição de 1980 também era afetada pelo sistema eleitoral binomial, que usava uma regra proporcional para eleger dois representantes em cada distrito. Isso se aplicava a todos os distritos para assentos tanto no Senado como na Câmara dos Deputados. O principal beneficiário desse sistema era o maior grupo minoritário, em outras palavras, a coalizão de direita. Para conquistar uma das duas cadeiras em determinado distrito, a direita precisava de um terço dos votos mais um. Isso garantiu à minoria de direita uma bancada legislativa de quase o mesmo tamanho da maioria de centro-esquerda, mesmo quanto obtinha apenas um terço dos votos. Isso também inflava a representação da direita no Congresso para além dos três sétimos necessários para vetar qualquer mudança às Leis Orgânicas Constitucionais.⁹

Por três décadas, o sistema binomial incentivou candidatos a concorrer em duas coalizões amplas, uma de centro-esquerda e outra de direita. A representação desproporcional da minoria de direita no Congresso impediu a *Concertación* de passar reformas políticas significativas.¹⁰ Além disso, o sistema tornou a emergência de uma terceira força política quase impossível, alijando e frustrando novos atores políticos.

Pouco a pouco, o sistema binomial alimentou o descontentamento popular com a política eleitoral. Drenou a incerteza e a competitividade das eleições legislativas, à medida que o verdadeiro jogo político se dava antes da campanha eleitoral dentro de cada coalizão (já que uma vaga na lista era o que importava) e não entre os partidos e candidatos rivais competindo publicamente pelo apoio dos eleitores nas eleições gerais. Essa distorção do sistema foi abandonada apenas em 2015, 25 anos depois do retorno à democracia. Foi substituído por um sistema proporcional com quotas de gênero para candidaturas, que entrou em vigor pela primeira vez nas eleições de 2017.

A fórmula eleitoral binomial veio a simbolizar um sistema político parado no tempo. Em vez de canalizar as demandas sociais, as elites de centro-esquerda e de direita — que as pessoas passaram a chamar de “duopólio” — tomavam decisões entre si. Até mesmo fora das eleições, uma cultura política “binomial” exigia que ambos os blocos políticos concordassem em uma série de questões. A direita e alguns da centro-esquerda entendiam que isso tipificava uma democracia consensual como a que Arend Lijphart havia identificado em seu estudo de 1984 sobre a Bélgica e os Países Baixos. Mas esse é um falso argumento. No Chile, o suposto consenso era na verdade o resultado de um poder de veto aplicado pela minoria de direita para manter um *status quo* imposto à força, e não (como na concepção de Lijphart) o fruto de uma negociação democrática que visava integrar diferentes visões sociais.¹¹

“Não é pelos 30 pesos, é pelos 30 anos”

A partir de meados dos anos 2000, ficou cada vez mais evidente que o imobilismo pós-transição, que alguns classificavam erroneamente como consenso, havia se tornado insustentável. Durante esse período, o Chile testemunhou uma crescente contradição entre os vieses institucionais conservadores incorporados à Constituição de 1980 e as demandas progressivas de uma sociedade civil frustrada e altamente mobilizada. Os protestos estudantis de 2006, liderados por adolescentes que demandavam o fim das escolas com fins lucrativos que recebiam financiamento público, deram início a uma era de política contenciosa que permanece até a atualidade. Houve novos protestos em massa em 2011, com estudantes universitários demandando uma educação gratuita e de melhor qualidade, em um sistema altamente desregulado e financiado principalmente por meio de endividamento privado no mercado financeiro.

As agendas dos movimentos sociais incluíam a proteção do meio-ambiente e a proibição de projetos envolvendo energia poluente, demandas pelo reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e de minorias sexuais, um forte movimento feminista, a rejeição do sistema de previdência privada, demandas pela melhor provisão de saúde e moradia, e protestos em diferentes jurisdições demandando a descentralização das decisões políticas.¹² Mesmo após mais de uma década de intensa mobilização social, o presidente Piñera, em entrevista, chamou o Chile de um oásis de estabilidade na América Latina.¹³ Apenas um dia após o *Financial Times* publicar essas palavras, elas se tornaram o símbolo da desconexão da elite política com a ebulição social em curso.

O levante de 18 de outubro de 2019 foi desencadeado por um aumento de 30 pesos (menos de cinco centavos de dólar) da tarifa do metrô de Santiago. Os estudantes pularam as catracas. Houve pânico e passeatas massivas por todo o país. Em 25 de outubro, mais de um

milhão de pessoas se reuniram pacificamente no centro de Santiago, junto com outros dois milhões de chilenos em outras partes do país — cerca de um sexto da população total de quase 18 milhões. Nenhuma organização específica assumiu a responsabilidade pela organização dessas passeatas, e as faixas de partidos políticos estavam visivelmente ausentes. Diferentemente de movimentos sociais de décadas anteriores, dessa vez não havia uma demanda específica, mas um clamor geral por “dignidade”. Os protestantes diziam que não estavam marchando pelos trinta pesos, mas para protestar contra trinta anos de abuso e privação de direitos sociais de fato.

Junto com os protestos pacíficos houve episódios ainda mal explicados de violência, incluindo saques e incêndio de bens públicos e privados. No dia 19 de outubro, o presidente Piñera declarou estado de emergência. Nos dois dias seguintes, foram publicados dezenove decretos em diferentes áreas do Chile, cada qual colocando um oficial do exército responsável por manter a ordem em uma área geográfica definida pelo instrumento.

Confrontos entre protestantes e as autoridades resultaram em graves violações dos direitos humanos. Ao todo, 34 pessoas morreram, cinco delas nas mãos de policiais. O Instituto Nacional de Direitos Humanos apresentou à Justiça cerca de três mil queixas contra agentes estatais por homicídio, tortura, crueldade, violência sexual e uso excessivo da força. Quase todas as queixas (94% delas) implicavam os *Carabineros*, a força policial nacional uniformizada.¹⁴

As demandas sociais por trás do levante são inseparáveis das demandas por mudança política. Por um lado, havia uma percepção de abuso por um sistema onde o mercado reina supremo e (apesar da relativa riqueza do país) o Estado tem um fraco desempenho na provisão de serviços sociais e prevenção de práticas que distorcem o funcionamento do mercado, como os cartéis. Por outro lado, as armadilhas e travas da Constituição de 1980 fizeram com que a política

eleitoral parecesse irrelevante, levando a uma ardente frustração com a futilidade de buscar mudanças por meios institucionais. Por anos, o comparecimento às urnas, a filiação a partidos políticos e a legitimidade de instituições vêm declinando: em 2019, a energia política que poderia ter sido canalizada pela política partidária e pelas campanhas eleitorais encontraram expressão nas ruas. Entre 1989 e 2017, o comparecimento às urnas nas eleições legislativas caiu de 87% para 47%.¹⁵ O maior nível de confiança política, logo após a redemocratização em 1990, ficou abaixo de 60 em uma escala de 100 pontos. Entre 1995 e 2010, a confiança política permaneceu relativamente estável, entre 30 e 40 pontos. Após 2011, no entanto, uma queda na confiança levou esse número a uma queda histórica, em torno de 20 pontos.¹⁶

A revolta social e a demanda por mudança institucional evidenciaram a rejeição tanto dos grupos no poder quanto da representação política. Diversos estudos apontaram uma ampla lacuna entre as percepções e preferências das elites políticas, sociais e econômicas e as dos cidadãos comuns. Em 2015, o Pnud mostrou que apenas 25% da elite aprovava maior intervenção estatal na saúde, educação, previdência e mineração de cobre, uma diferença de 50 pontos percentuais ou mais em relação aos cidadãos fora dos círculos da elite.¹⁷ De maneira similar, um estudo de 2021 concluiu que o papel social do Estado parecia irrelevante para as elites econômicas, com apenas 28% a favor do aumento da responsabilidade estatal de garantir o sustento de todos. Em contraste, a ideia contava com o apoio de 54% da população como um todo. 62% das elites econômicas era a favor de aumentar o número de empresas e indústrias nas mãos de agentes privados, enquanto apenas 19% do público pensava o mesmo.¹⁸ A desconfiança de políticos era alimentada por vários escândalos de financiamento e prova do envolvimento de corporações privadas no processo legislativo.¹⁹

As críticas feitas pela maioria dos chilenos à falta de conexão com a realidade por parte da elite era claramente um fator desencadeador

dos protestos de outubro de 2019. O ministro das Finanças de Piñera respondeu a relatos de inflação pedindo em tom de brincadeira que “românticos” comprassem flores, cujos preços haviam caído. Outro membro do primeiro escalão do governo sugeriu que as pessoas poderiam evitar o pico tarifário dos transportes acordando mais cedo.²⁰ No fim de maio de 2020, em meio a críticas à resposta do governo à pandemia de Covid-19, o ministro da Saúde admitiu que não havia se dado conta de quão pobres e abarrotadas de gente eram algumas partes de Santiago.²¹

Ao menos dois fatores ajudam a explicar o abismo entre a sociedade e a política. O primeiro é a decisão que os partidos de centro-esquerda fizeram no início da transição de desmobilizar a sociedade civil em prol da estabilidade. O segundo é a dificuldade de produzir um sistema de representação política em um contexto de profunda desigualdade econômica.²² Com um coeficiente de Gini de 0,46 em 2017, o Chile possui uma das mais desiguais distribuições de renda entre os 38 países da OCDE.²³ A redução da desigualdade no Chile por meio de impostos e transferências, ademais, é a menor no grupo, chegando a apenas 5% em comparação com a média da OCDE de 25%.²⁴ A percepção de que as elites que comandam o país vivem alheias à realidade enfrentada pela maioria dos chilenos tem causado um grave problema de governança e pôs fim ao chamado consenso político que restou dos anos 1990.

Como observado, logo após assumir o poder, a *Concertación* (uma aliança entre o Partido Democrata Cristão e o Partido Socialista que governou o Chile de forma ininterrupta de 1990 a 2010) optou por desmobilizar as forças sociais que protestavam contra a ditadura desde 1983. Políticos de centro e de esquerda enfatizavam as negociações no nível das elites e reduziram os laços com as bases. O crescente descontentamento e queda do comparecimento às urnas se originaram ao menos em parte dessa decisão de tornar o Chile uma “democracia

de baixa intensidade”.²⁵ A política elitista e o modelo de economia de mercado deixaram muitos chilenos sentindo-se excluídos do acesso ao que consideraram direitos sociais básicos. Como Juan Pablo Luna escreveu em 2016 usando termos originalmente cunhados por Guillermo O’Donnell, o Chile pós-transição construiu um sistema político de sólida *accountability* horizontal, mas fraca *accountability* vertical,²⁶ resultando em graves déficits democráticos.

A rejeição a um sistema eleitoral e de representação que parecia excludente e as demandas por maior participação cidadã atingiram a política presidencial em 2005, com a primeira campanha da socialista Michelle Bachelet. Buscando se diferenciar de seus predecessores (entre eles, Ricardo Lagos, do mesmo partido), Bachelet prometeu que, se eleita, daria um papel menos proeminente aos partidos políticos e promoveria um governo participativo centrado nos cidadãos. Sua gestão, a quarta (e última) da *Concertación*, de fato focou na agenda de proteção social, incluindo a reforma da previdência e a gratuidade da pré-escola. Bachelet era popular, mas o candidato escolhido para disputar sua sucessão pela *Concertación* foi o democrata-cristão e ex-presidente Eduardo Frei, que perdeu no segundo-turno para Piñera em janeiro de 2010, por 51,6% a 48,4%.

Com a direita de volta ao poder pela primeira vez desde o fim da era Pinochet, a *Concertación*, tal como havia se configurado nos 20 anos em que ocupou o Palácio de la Moneda, começou a se desmoronar. Em 2013, em preparação para a eleição presidencial do ano seguinte, ainda houve uma tentativa de união contra a direita: o Partido Democrata Cristão e o Partido Socialista se aliaram ao Partido Comunista Chileno e a outras agremiações de esquerda, sob o nome de Nova Maioria, e conseguiram levar Bachelet de volta à Presidência do Chile no ano seguinte. Entretanto, não havia coesão programática dentro da nova coalizão, o que ficou claro durante o segundo governo Bachelet (2014-2018).

As reformas de 2015 que diluíram o sistema binomial produziram novos incentivos para a fragmentação eleitoral. À esquerda da Nova Maioria, a Frente Ampla (FA) emergiu nas eleições municipais de 2016, enquanto novas coligações, como a Evolução Política (Evopoli) e a Amplitude, surgiram mais à direita.

A saída dos democratas-cristãos da Nova Maioria em 2017 consolidou o fim da coalizão de centro-esquerda que havia derrotado Pinochet no plebiscito de 1988. Alguns lamentaram o fim da *Concertación* (que na prática há havia terminado em 2013) e temiam que sua ausência tornaria um governo coerente mais difícil. Outros sentiam que o pacto sempre havia sido uma questão de conveniência eleitoral em grande medida, sem uma plataforma mais substantiva ou muitas conquistas reais a oferecer. Já em 1997, o sociólogo chileno Tomás Moulian havia acusado a *Concertación* de meramente conferir ao duro modelo social e econômico da ditadura uma “cara mais humana” por trás da qual se esconder.²⁷

Os partidos e a crise

Para retomar a história de 2019, após um mês de agitação, e na esteira de dias particularmente violentos de protestos, quase todos os partidos políticos com representantes no Congresso assinaram um acordo nas primeiras horas do dia 15 de novembro daquele ano abrindo caminho para substituir a Constituição de 1980 por uma nova. Além de traçar os principais passos desse processo, o acordo dizia que todos os artigos da nova Constituição exigiriam a aprovação por dois terços da Assembleia Constituinte. O acordo também previa que, na falta de acordo, nenhuma regra se aplicaria por padrão, um dispositivo conhecido como “tábula rasa”. Em dezembro, o Congresso aprovou a realização de um primeiro referendo para decidir, em primeiro lugar, se a Carta deveria ser substituída e, em caso positivo, como se daria

o processo de redação: seja por um órgão incluindo o Congresso somados a delegados especialmente eleitos, ou por uma nova entidade eleita exclusivamente para redigir a nova lei básica. O acordo político também prevê um segundo referendo, ao final da Assembleia Constituinte, dando aos cidadãos chilenos a palavra final sobre a adoção ou rejeição da nova Constituição.

O primeiro referendo seria realizado em abril de 2020, mas a pandemia levou a dois adiamentos, e ele foi finalmente realizado no fim de outubro. Aquela votação levou 51% do eleitorado às urnas — um comparecimento expressivo, dada a baixa participação política que havia se tornado uma característica da vida política no Chile. Como observado anteriormente, o veredito foi claro, com pouco mais de 78% dos eleitores aprovando tanto uma nova Constituição como a eleição de uma Assembleia Constituinte totalmente nova. O comparecimento às urnas foi menor do que o usual em distritos mais ricos, talvez porque a opção do “não” sobre o processo constituinte fosse vista como uma causa perdida. Em contraste, eleitores jovens e aqueles de menor renda — parcelas do eleitorado frequentemente ausentes nos pleitos — aumentaram expressivamente sua participação.

Num esforço para superar o ceticismo face a um sistema político percebido como elitista e excludente, a lei eleitoral foi modificada para as eleições da Assembleia. A nova lei tomou medidas para garantir a inclusão das mulheres, de povos indígenas, candidatos independentes e pessoas com deficiência. Consequentemente, a Assembleia Constituinte de 2021 é a primeira instituição no Chile, e a primeira assembleia constituinte nacional no mundo, com uma regra de paridade de gênero que garante um equilíbrio entre homens e mulheres. Também tem dezessete cadeiras reservadas para representantes dos povos indígenas, dando a eles uma proporção da Assembleia (11%) igual a sua proporção na população nacional. Candidatos independentes foram autorizados a formar suas próprias listas,²⁸ uma prerrogativa normalmente reservada

a partidos políticos, e foi estabelecida uma quota de 5% para candidatos com alguma deficiência. Todos esses dispositivos foram palco de debates acalorados no Congresso Nacional do Chile. Afinal, a regra eleitoral para a Assembleia fora redigida pelos mesmos partidos políticos que conquistaram suas cadeiras no Parlamento por meio das leis eleitorais existentes. Modificações foram o resultado de uma pressão social contrária aos partidos políticos e uma opinião pública simpática ao movimento feminista e à ideia de um sistema representativo mais inclusivo de maneira geral.

As eleições de maio: a força dos independentes

Realizadas em 15 e 16 de maio deste ano, para evitar aglomerações durante a pandemia, a votação para a Assembleia Constituinte teve resultados que deixaram institutos de opinião pública, analistas políticos e políticos de olhos arregalados. Dessa vez, de fato todos foram pegos de surpresa. A maior surpresa foi a afluência súbita dos candidatos independentes, pessoas sem uma filiação partidária formal. Superando todas as estimativas, 48 candidatos independentes conquistaram cadeiras na Assembleia, e outros 56 candidatos nominalmente escolhidos de listas eram de fato independentes. Ao todo, 67% da Assembleia Constituinte não possui filiação partidária.

De quase 80 listas independentes que competiam por todo o país, as mais organizadas no nível nacional obtiveram os melhores resultados: 26 assentos foram para a Lista do Povo, 11 para os Independentes Não Neutros, e oito para outros movimentos cidadãos. Essas listas tinham tendência de esquerda e denunciavam os partidos políticos. Os Não Neutros incluíam profissionais — alguns deles bastante conhecidos — de centro-esquerda, enquanto os demais refletiam preocupações ambientais, feministas e pelo direito à água.

O sucesso inesperado dos independentes despertou um intenso debate sobre como tornar o sistema mais representativo sem sacrificar os projetos programáticos e nacionais por aventuras personalistas ou espasmódicas. Deputados de esquerda introduziram um projeto de lei no Congresso para permitir a candidatura de listas independentes nas próximas eleições legislativas, a serem realizadas em novembro de 2021. Mesmo que seja improvável que a mudança seja aprovada a tempo, há um amplo apoio popular à ideia, que levanta questões sobre como democratizar a participação política, e se os partidos políticos podem ser resgatados de seu atual estado de quase inexistente apoio popular (2%). Em outras palavras, podem os partidos se tornar mais democráticos sem que desapareçam? Os partidos chilenos podem ter muito pelo que se responsabilizar, mas a completa e total desinstitucionalização poderia se mostrar um remédio pior do que a doença.

Uma segunda surpresa foi o baixo desempenho dos partidos de direita, apesar de eles terem concorrido como uma lista única, reunindo três aliados tradicionais de centro-direita e um partido mais à direita. Já os partidos de esquerda estavam espalhados por três listas. Como as regras eleitorais proporcionais favorecem as listas unificadas, era esperado que a direita recebesse um bônus em cadeiras na Assembleia. Além disso, o comparecimento às urnas havia caído em maio em relação a outubro e nas últimas eleições ele havia sido maior nas áreas mais ricas, enquanto muitos dos eleitores urbanos mais pobres e jovens que haviam comparecido na primeira votação ficaram em casa sete meses depois. Apesar de todas essas circunstâncias favoráveis, no entanto, a direita teve um desempenho muito abaixo das expectativas, terminando com apenas 21% dos votos e apenas 37 assentos — muito abaixo do um terço (52 votos) necessário para barrar propostas na Assembleia.

Pode ter havido um voto de protesto, à medida que cidadãos conservadores haviam sinalizado desaprovação da conduta de Piñera

diante dos protestos de 2019, bem como sua demora em estender a ajuda econômica a famílias que estavam sofrendo com o desemprego devido às medidas de *lockdown* para o enfrentamento à pandemia. As autoridades levaram mais de um ano para ceder à pressão de conceder um auxílio emergencial, e somente o fizeram após o Congresso ter votado para que as pessoas pudessem sacar parte de seus fundos previdenciários para enfrentar a pior crise econômica do Chile em décadas.

Uma terceira surpresa foi o desempenho dos partidos de centro-esquerda, incluindo o Democrata Cristão e o Socialista, que, mesmo incluindo uma série de independentes em suas listas, conquistaram apenas 16% da Assembleia, ou 25 dos assentos ao todo. A punição para a centro-esquerda parece ser a consequência de uma rejeição aos partidos tradicionais, para não dizer uma avaliação crítica daqueles que, após décadas no poder, fracassaram no projeto de transformação estrutural. Desde a redemocratização, e sob o sistema eleitoral binominal, a centro-esquerda dividiu o poder com a direita em um pacto tácito de governança que excluía grande parte de sua própria base. Agora, os partidos de centro-esquerda estão pagando o preço.

O quarto e último resultado inesperado foi o sucesso da esquerda, que teve um bom desempenho não apenas nas disputas da Assembleia, como nas eleições para governador, prefeito e vereadores. A comuna de Santiago (com população de cerca de 200 mil habitantes) agora possui uma prefeita comunista. O partido Revolução Democrática de esquerda conquistou outras quatro importantes prefeituras.

As eleições de maio de 2021 atraíram apenas 43% dos eleitores às urnas, oito pontos percentuais abaixo do referendo de outubro de 2020, o que representa um milhão de votos a menos. Esse número pode parecer baixo, mas não está fora da faixa dos números já vistos desde que o voto se tornou facultativo em 2012, que chegou a 35% nas eleições municipais de 2016. O declínio na participação pode ter sido resultado da diferença entre uma eleição regular de representantes e

um plebiscito. Parece mais fácil, diante de uma crise de representação, votar pelo fim de um modelo político do que depositar a confiança em um candidato específico. Além disso, a própria complexidade da escolha de maio também pode não ter ajudado o comparecimento às urnas. Os eleitores estavam diante de quatro eleições em uma. Havia a escolha dos 155 representantes da Assembleia Constituinte, bem como de 16 governadores regionais, 345 prefeitos e 2.252 vereadores. Havia quatro cédulas distintas com muitas listas e candidatos, exigindo um alto nível de informação. Embora uma maior participação tivesse sido algo desejável, a legitimidade da Assembleia não se apoia exclusivamente nessa eleição. O plebiscito de outubro de 2020 foi um sinal importante de apoio popular, haverá canais para consulta e contribuição dos cidadãos durante as deliberações da Assembleia, e haverá o teste de legitimidade do plebiscito de 2022.

A regra eleitoral de paridade de gênero para a Assembleia mostrou que as mulheres podem obter excelente desempenho eleitoral. Elas tiveram um desempenho superior aos homens, de forma que o mecanismo de paridade acabou ajudando os homens em vez das mulheres. O resultado foi uma Assembleia de 77 mulheres e 78 homens. Se a correção de paridade não tivesse sido aplicada, a Assembleia teria sido composta por 84 mulheres e 71 homens. A regra de integração equitativa do corpo constituinte levou muitas mulheres a concorrer em distritos competitivos.

O preenchimento das dezessete cadeiras reservadas aos povos indígenas — os mapuches, aimarás, diaguitas, atacamenhos, collas, quéchuas, rapanui, changos, alacalufes e yámanas — foi feito por meio de listas eleitorais separadas (o Congresso não aprovou reservar uma cadeira para os povos tribais afrodescendentes). De um total de mais de 1,2 milhão de eleitores indígenas, apenas 23% votaram para esses assentos reservados. O baixo comparecimento às urnas pode ter se devido à desconfiança dos processos políticos do Estado chileno, falta

de informação por parte tanto de eleitores como daqueles responsáveis por conduzir a votação, e a dificuldade de deslocamento em áreas rurais. Apesar da baixa participação, a presença indígena na Assembleia é um sinal de inclusão sem precedente.

A presença em igual proporção de homens e mulheres, os dezessete representantes de povos indígenas, e um membro da Convenção representando pessoas com deficiência geram um nível de inclusão nunca visto em uma instituição representativa no país. Além disso, a vitória de líderes sociais que foram ajudados pelo sistema proporcional acrescenta um novo tipo de representação política no Chile, com baixa presença na mídia, mas fortes laços com sua base local. A composição social, etária, étnica e de gênero sem precedente da Assembleia Constituinte também evidenciou quão elitista e exclusivo o sistema político chileno havia se tornado nas últimas décadas.

As expectativas podem estar bastante altas atualmente em relação ao que será ganho (ao menos no curto prazo) com a substituição da Constituição de 1980, com seus vieses extremos em favor de mercados privados e contra a participação cidadã. A nova Constituição, por si só, não irá estabelecer programas políticos e sociais que atendam as demandas implícitas na mobilização popular dos últimos anos. A carta pode, no entanto, encorajar, ou ao menos permitir, políticas voltadas à combater a extrema desigualdade econômica e ao processo de tomada de decisão elitista do país. Pode, portanto, ajudar a tornar a política eleitoral mais inclusiva e mais legítima e, assim, tornar a democracia chilena mais estável. Também pode empoderar novas formas de participação cidadã deliberativa. Com relação aos direitos sociais e econômicos, a nova Constituição pode enviar uma mensagem poderosa ao sistema político, incluindo o Congresso e os tribunais, de que isso é uma questão de responsabilidade coletiva e não de preocupações exclusivamente privadas.

O movimento político que desencadeou o processo não foi orquestrado por nenhum setor ou partido político, nem por um movimento ou

líder social específico. Isso é uma boa notícia para aqueles que temem que ele possa simplesmente buscar a substituição de uma elite por outra, ou criar espaço para um populismo autoritário. Pelo contrário, parece evidente que as forças por trás das manifestações são variadas e plurais, com diferentes demandas convergindo na necessidade de um acordo social básico verdadeiramente democrático.

Ao longo da história, novas constituições foram o resultado de crises revolucionárias ou de rupturas autoritárias. O atual processo constitucional no Chile é de outro gênero. É uma tentativa de canalizar um momento constituinte que pode melhorar o caráter democrático das instituições políticas de uma maneira democrática, preservando a paz civil e evitando a ruptura institucional. Em meio ao descrédito da política e de instituições que viveram por muito tempo debaixo de uma sombra autoritária, trilhar esse caminho exigirá um esforço extraordinário de diálogo e uma abertura a trazer à mesa povos e grupos que foram por muito tempo excluídos.

Notas

1. María Victoria Murillo, Steven Levitsky e Daniel Brinks usam o exemplo do Chile para mostrar um caso onde a força institucional pode ser prejudicial à democracia. Ver Daniel M. Brinks; Steven Levitsky; María Victoria Murillo, *Understanding Institutional Weaknesses: Power and Design in Latin American Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019).

2. Juan Pablo Luna; David Altman, “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”. *Latin American Politics and Society*, v. 53, v. 2, pp. 1-28, verão 2011.

3. Ver, por exemplo, “Encuesta especial CEP, abr. 2021”. Disponível em: <www.cepchile.cl/encuestaCEP>.

4. Lorena Pérez-Roa; Matías Gómez, “Endeudamiento desigual en Chile: cuánto debemos, en qué lo gastamos y cómo está parado cada uno para la crisis”. *CIPER Académico*, 2 jul. 2020.

5. Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet*. Santiago: Taurus, 2016, pp. 244-46.

6. O termo vem de Manuel Antonio Garretón, *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2003.

7. Jaime Bassa Mercado; Juan Carlos Ferrada Borquez; Christian Viera Álvarez, *La Constitución chilena: Una visión crítica a su práctica política*. Santiago: LOM, 2015, p. 256; Paula Ahumada, “El Tribunal Constitucional en Chile: tres ensayos de justicia constitucional”. In: Carlos Huneeus; Octavio Avendaño (Org.), *El sistema político de Chile*. Santiago: LOM, 2018. pp. 379-410.

8. Fernando Atria, *La Constitución tramposa*. Santiago: LOM, 2013.

9. Claudia Heiss; Esteban Szmulewicz, “La Constitución política de 1980”. In: Carlos Huneeus; Octavio Avendaño (Org.), *El sistema político de Chile*. Santiago: LOM, 2018. pp. 57-83.

10. María Cristina Escudero, “El Congreso Nacional: organización y funciones”. In: Carlos Huneeus; Octavio Avendaño (Org.), *El sistema político de Chile*. Santiago: LOM, 2018. pp. 119-51.

11. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984. [Ed. bras.: *Modelos de democracia Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.]

12. Sofia Donoso; Marisa von Bülow (Org.), *Social Movements in Chile: Organization, Trajectories, and Political Consequences*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2017.

13. Michael Stott; Benedict Mander, “Chile President Sebastián Piñera: ‘We Are Ready to Do Everything to Not Fall into Populism’”. *Financial Times*, 17 out. 2019.

14. Ver Instituto Nacional de Derechos Humanos. Disponível em: <www.indh.cl>.

15. “Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile”. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud)*, out. 2017. Disponível em: <www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/diagnostico-sobre-la-participacion-electoral-en-chile.html>.

16. Carolina Segovia, “Confianza en instituciones políticas en Chile”. *Espacio Público, Documento de Referência N. 25*, jul. 2015.

17. “Desarrollo humano en Chile: Los tiempos de la politización”. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud)*, abr. 2015, p. 22. Disponível em: <www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/los-tiempos-de-la-politizacion.html>.

18. “Resultados encuesta: percepciones y creencias de las élites económica, política y cultural de Chile”. *COES*, 19 mar. 2021. Disponível em: <<https://coes.cl/resultados-encuesta-percepciones-y-creencias-de-las-elites-economica-politica-y-cultural-de-chile>>.

19. Carolina Segovia, op. cit.

20. “New Clashes as Embattled Chile President Reshuffles Cabinet”. *Malaya Mail (Kuala Lumpur)*, 29 out. 2019. Disponível em: <<https://www.france24.com/en/20191028-new-clashes-as-embattled-chile-president-reshuffles-cabinet>>.

21. Valentina Fuentes; Philip Sanders, “Once a Covid Role Model, Chile Now

Among the World's Worst". *Bloomberg News*, 16 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-16/once-a-covid-role-model-chile-now-among-the-world-sworst-hit>>.

22. Juan Pablo Luna, "Delegative Democracy Revisited: Chile's Crisis of Representation". *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, pp. 129-38, jul. 2016.

23. Ver <<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>>.

24. Orsetta Causa; Mikkel Hermansen, "Income Redistribution Through Taxes and Transfers Across OECD Countries". *OECD Economics Department Working Paper No. 1453*, 22 jul. 2019, p. 29 (§ 38).

25. Emmanuelle Barozet, "Entre la urna, las redes sociales y la calle: Las relaciones entre movimientos sociales y partidos políticos en el Chile democrático". In: Manuel Antonio Garretón (Org.), *La gran ruptura: Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. Santiago: LOM, 2016.

26. Juan Pablo Luna, op. cit.

27. Tomás Moulian, *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: LOM, 1997.

28. Isso foi crucial porque os candidatos somam seus votos por lista. Um independente concorrendo fora de uma lista dificilmente teria chances de se eleger.

A China na ONU: sufocando a sociedade civil

Rana Siu Inboden

Rana Siu Inboden é pesquisadora sênior do Centro Robert Strauss de Segurança Internacional e Direito da Universidade do Texas em Austin. É autora do livro China and the International Human Rights Regime: 1982-2017 [China e o regime internacional de direitos humanos: 1982-2017] (2021).

Sob o presidente Xi Jinping, a República Popular da China (RPC) reprimiu a sociedade civil e buscou cortar os laços entre ONGs nacionais e internacionais. Como parte de uma postura global mais enérgica, a China também começou a desempenhar um papel cada vez mais assertivo na ONU, incluindo no Conselho de Direitos Humanos (HRC na sigla em inglês), onde foi autora de resoluções e passou a compor o comitê que seleciona os especialistas em direitos humanos que atuam no sistema de procedimentos especiais do órgão. O sentido dessas tendências também fica evidente no comportamento da China no Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social da ONU (Ecosoc na sigla em inglês), o órgão com a autoridade de conferir às ONGs status consultivo na ONU.

Esse status é essencial para as ações de *advocacy* das organizações da sociedade civil, permitindo-as participar e ter voz nas atividades da

*Publicado originalmente como “China at the UN: Choking Civil Society”, *Journal of Democracy* Volume 32, Number 3 July 2021 © 2021 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press

ONU, como no Conselho de Direitos Humanos, submeter informações aos órgãos da ONU, hospedar eventos na ONU e participar de negociações. Pequim, de maneira alinhada a outras nações autoritárias, tem sido ativa no bloqueio desse tipo de pedido vindo de organizações da sociedade civil, especialmente aquelas focadas em direitos humanos e na Coreia do Norte. Além disso, a China estabeleceu como um dos critérios para a recusa o não reconhecimento explícito por parte das ONGs da política de “uma só China”, incluindo Tibete e Taiwan como parte integrante do território da RPC. Pequim também buscou conter ações de *advocacy* das ONGs relacionadas aos direitos dos uigures, um grupo étnico minoritário que sofre perseguição no país. Embora grupos da sociedade civil tenham crescentemente acusado a China de cometer abusos nesse comitê do Ecosoc, relativamente pouca atenção foi dada às táticas coercitivas da China em relação às ONGs no sistema das Nações Unidas.

Esse comportamento da China e de outras nações autoritárias vão de encontro ao espírito original da ONU de criar o Comitê de ONGs do Ecosoc e estabelecer uma maneira de as organizações da sociedade civil participarem das atividades da ONU. No entanto, como as regras do Comitê permitem que Estados lancem questionamentos, por mais mundanos ou repetitivos que sejam, para protelar o pedido de uma ONG, inúmeros Estados repressivos frequentemente atrasam a apreciação desses requerimentos por vários anos. A China tem sido um dos países mais ativos em usar essa tática, chegando a protelar por diversas vezes o pedido de uma mesma ONG.

Uma análise das atas dos encontros e relatórios do Comitê de 2016 a 2019 revela que a China foi a usuária mais frequente de questionamentos para atrasar e bloquear requerimentos da sociedade civil. A RPC solicitou informações adicionais ou fez perguntas a ONGs 340 vezes, ultrapassando a África do Sul (337), Índia (283), Cuba (220) e Rússia (172). Ao todo, 964 ONGs sofreram atraso na análise de seus

pedidos pelo Comitê ao menos uma vez (muitas tiveram seu pedido protelado diversas vezes), e em 25% desses casos, um questionamento vindo da RPC causou o atraso.¹ Relatos e entrevistas com diplomatas, oficiais da ONU e representantes de ONG oferecem farta evidência de que Pequim busca conter e suprimir ONGs — limitando seu papel na ONU ou impedindo-as de participar por completo.

Um lugar à mesa

Em 1996, para permitir que a sociedade civil participasse dos trabalhos da ONU, o Ecosoc criou um comitê para revisar e recomendar os requerimentos de ONGs que buscavam o status consultivo na ONU.² As ONGs que quisessem ser incluídas tinham que atender a um conjunto de critérios: estarem envolvidas em trabalhos relevantes e alinhados à missão da ONU; possuir um processo de tomada de decisão transparente e democrático, incluindo um estatuto construído democraticamente; possuir uma sede com um cargo diretivo e estar em operação há dois anos ou mais; gozar de notória competência ou autoridade para falar em nome de seus membros; e ser governada por meio de uma estrutura representativa e possuir mecanismos apropriados de *accountability*. Como parte do processo de requerimento de status consultivo, uma ONG precisa enviar cópias de seu estatuto; seu registro oficial; relatórios financeiros, incluindo contribuições e outras formas de apoio, bem como despesas; e exemplos de publicações e declarações ou artigos recentes.³

O status consultivo junto à ONU permite às ONGs participar e acessar uma série de órgãos e processos da ONU e ter voz em suas atividades. Organizações credenciadas podem participar de conferências e eventos internacionais, como as sessões do Ecosoc e do Conselho de Direitos Humanos; apresentar declarações escritas ou orais nesses órgãos; organizar eventos paralelos; e circular pela ONU, o que faci-

lita ações de *networking* e de *advocacy*, incluindo realizar encontros com delegações de governos. O acesso aos canais e aos corredores da ONU permite às ONGs conduzir negociações em nível internacional, aumentando sua visibilidade e seu impacto.

O Comitê de ONGs, que atua de fato como um filtro de organizações da sociedade civil para a ONU, é composto de 19 Estados-membros da ONU, incluindo cinco da África, quatro da Ásia, dois da Europa Oriental, quatro da América Latina e Caribe, e quatro do grupo da Europa Ocidental e Outros. Estados-membros têm um mandato de quatro anos, sem limite de reeleição, o que vem permitindo à China se manter no Comitê quase indefinidamente. A carga de trabalho do Comitê, que vem crescendo, torna mais difícil a dedicação de tempo e energia por parte de delegações menores, que dispõem de menos recursos. Portanto, o Comitê é amplamente dominado por países maiores, com mais recursos, como China e Rússia, e países com maiores motivações, incluindo Cuba e Paquistão, com agendas repressivas. Isso tem permitido a países autoritários dominar os trabalhos do Comitê, como é o caso de uma China em ascensão, motivada a estender suas ideias retrógradas para além das fronteiras.

O Comitê de ONGs se reúne duas vezes ao ano — uma no inverno e outra no verão — para analisar os requerimentos de ONGs. Os Estados que compõem o Comitê podem fazer questionamentos, até mesmo mundanos, arbitrários ou aparentemente inofensivos sobre receitas ou atividades, que automaticamente atrasam a análise, normalmente até a reunião seguinte, seis meses depois.⁴ Se, por exemplo, uma ONG que ajuda vítimas de tráfico de pessoas, recebe um questionamento trivial, como por que vende joias artesanais em seu website, a análise do requerimento da organização é adiada até a reunião seguinte. Alguns países, principalmente os autoritários, fizeram uso dessa prerrogativa para fazer questionamentos para bloquear repetidamente algumas organizações que realizam trabalhos alinhados aos da ONU e prestam um valioso serviço de defesa dos direitos humanos.

A principal interferência da China

As intervenções mais frequentes da China estão relacionadas a um importante interesse nacional — a política de “uma só China”. Pequim frequentemente pede às organizações que corrijam o conteúdo de seu website ou outros materiais para identificar o Tibete e Taiwan como parte da China, ou para esclarecer sua posição em relação à política de “uma só China”. Na maioria dos casos, a ONG sob análise não defende abertamente a independência tibetana ou taiwanesa, mas simplesmente não listavam explicitamente o Tibete ou Taiwan como partes do território chinês, por exemplo, ao usar expressões como “Tibete, região autônoma da China” e “Taiwan, província da China”. Pequim vem aplicando esse critério até mesmo nos casos em que a ONG em questão realiza atividades não relacionadas aos direitos territoriais ou de minorias. Por exemplo, em janeiro de 2016, o representante da RPC protelou o requerimento dos Engenheiros Sem Fronteiras, uma ONG que trabalha em projetos de infraestrutura para garantir direitos humanos básicos, porque “o website incorretamente identificava Taiwan como um país, e ele esperava que o grupo pudesse esclarecer sua posição sobre Taiwan e corrigisse essa informação de acordo com as regras das Nações Unidas”.⁵ Em uma tentativa de dar um verniz de legitimidade a essas demandas, os representantes da China frequentemente enquadram suas objeções e pedidos nas “regras da ONU” ou na “terminologia da ONU” — muito embora não haja exigências por parte da ONU de que organizações da sociedade civil esclareçam ou mesmo se posicionem em relação ao status do Tibete e de Taiwan.

Também é evidente que a China vasculha qualquer menção a Taiwan ou Tibete nos materiais das ONGs, bem como atividades que possam considerar questionáveis. Por exemplo, quando um representante da Global Peace Foundation, uma ONG com escritórios ao redor do mundo, compareceu perante o Comitê em 2018,

O representante da China questionou sobre um evento de 2016 com a presença do diretor da Tibet House em Nova Déli em uma mesa-redonda, e perguntou sobre a posição da ONG sobre aquela organização.

O representante da Global Peace Foundation afirmou que a fundação havia respondido esse questionamento por escrito em 2016, reiterando que não tinha posição política sobre a China ou suas províncias. O delegado da China pediu, então, que fosse providenciada uma resposta por escrito dizendo que a região autônoma do Tibete era parte integral da China. O representante da Global Peace Foundation disse que sua posição não ia de forma alguma de encontro à posição do governo da China, aceita pelas Nações Unidas. [...] O delegado da China exigiu outra resposta por escrito, registrando que não estava satisfeito com a resposta dada no dia 13 de maio [de 2016].⁶

Embora a integridade regional da China seja uma questão-chave para a RPC, Pequim também parece empregar esses questionamentos para desacelerar ou paralisar a análise dos requerimentos de uma ONG quando possui preocupações mais amplas sobre seu trabalho, especialmente quando o requerente trabalha na área de direitos humanos. Diplomatas chineses podem entender ser mais conveniente citar preocupações territoriais a ter que se opor abertamente à missão da organização, como defender julgamentos justos ou apoiar defensores dos direitos humanos. De acordo com um representante de uma organização de defesa dos direitos humanos, a RPC prendeu-se a pormenores e “reclamou que um mapa em nosso website usava cores diferentes para Taiwan e para a China”. Como a ONG continuou a fazer mudanças num esforço para agradar a China, ficou evidente que a oposição da RPC à organização tinha raízes mais profundas. Quando a ONG em questão se encontrou com delegados de outro Estado com assento no Comitê, “outros países disseram que já haviam sido procurados pela China, e a China havia basicamente pedido que se opusessem ao nosso pedido. [...] Uma das missões disse: ‘A China relatou que vocês são

uma organização muito, muito ruim””. A China também foi um dos países que bloquearam o pedido da Fundação Lantos pelos Direitos Humanos e Justiça, em homenagem ao congressista americano Tom Lantos (1928-2008), um sobrevivente do Holocausto. Em janeiro de 2019, a RPC bloqueou o requerimento da fundação “exigindo que usasse a terminologia correta das Nações Unidas ao referir-se em seu website a Taiwan e ao Tibete”.⁷

Além do Tibete e de Taiwan, os diplomatas chineses estão atentos às posições das ONGs em relação à região autônoma de Xinjiang e a defesa dos muçulmanos da etnia uigur que vivem no território. Em um caso controverso, a RPC tentou retirar o status consultivo na ONU da Sociedade dos Povos Ameaçados (STP na sigla em inglês), uma ONG focada nos direitos étnicos e de minorias, porque o grupo permitiu que um ativista uigur participasse de atividades da ONU como parte de sua lista de participantes. Embora não seja uma prática incomum que as ONGs incluam ativistas associados em suas listas de participantes, a RPC havia protestado contra a inclusão de ativistas uigures que não fossem empregados em tempo integral da ONG promotora do evento, em um esforço para impedir sua participação na ONU. Em particular, a RPC queixou-se da inclusão pela STP de Dolkun Isa, um ativista uigur radicado na Alemanha. Durante a sessão de 21 de maio de 2019 do Comitê de ONGs, o representante chinês afirmou que a STP

havia facilitado a participação de Dolkun Isa, um indivíduo considerado terrorista pela China, na 17ª sessão do Fórum Permanente sobre Questões Indígenas. [...] A organização do indivíduo demandava a chamada independência de Xinjiang e a criação do Turquestão Oriental. [...] O indivíduo [...] havia recebido credenciamento por meio da Sociedade dos Povos Ameaçados. [...] O senhor Isa havia participado de atividades criminosas e terroristas na China.⁸

A RPC rebateu declarações da Alemanha e dos Estados Unidos endossando a STP e defendendo a participação de Isa no fórum da ONU. O governo chinês também registrou seu desprezo emitindo uma nota verbal, uma comunicação diplomática formal, que reiterava seus argumentos contra a STP e defendendo que o status consultivo da STP deveria ser revogado. A RPC cedeu apenas após receber uma resposta por escrito da STP que “expressava seu compromisso de defender os propósitos e princípios das Nações Unidas, respeitando a soberania e a integridade territorial da China [...] e expressava sua oposição inequívoca ao terrorismo”.⁹

Conluio autoritário

Embora a RPC seja a delegação mais ativa na análise dos requerimentos das ONGs, ela normalmente não age sozinha. Outros países, especialmente potências autoritárias, costumam unir-se a Pequim em seus esforços para conter a sociedade civil, e suas ações por vezes parecem envolver algum nível de coordenação. Além de uma oposição geral a ONGs de defesa dos direitos humanos, esses países demonstram solidariedade protelando a análise de requerimentos de grupos que trabalham com questões ligadas a outras nações repressivas, especialmente o Irã e a Coreia do Norte.

Esses países, cujas visões estão alinhadas com as da China, geralmente vêm do Like-Minded Group (LMG), uma coalizão sobretudo de regimes autoritários que tem sido ativa no Conselho de Direitos Humanos e, antes dele, na Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos.¹⁰ Embora o LMG não possua uma composição formal, com países podendo escolher afiliar-se a declarações específicas, uma análise das declarações no HRC sugere que o grupo se expandiu para 51 nações das 22 que o compunham na Comissão.¹¹ De acordo com uma análise da conduta desses países no Comitê de ONGs, em 94%

dos casos em que uma ONG tinha seu pedido adiado, isso se deveu ao questionamento de algum país do LMG.¹² Os países mais ativos dificultando os requerimentos das ONGs incluem China, Rússia, Cuba, Índia e África do Sul — todos países do LMG. Por conta desses esforços de bloqueio, um funcionário da ONU estimou que apenas cerca de 25% das ONGs de defesa dos direitos humanos acabam recebendo status consultivo. O International Service for Human Rights (ISHR), uma ONG com escritórios em Nova York e em Genebra, estima que organizações de direitos humanos tenham uma chance 50% menor de receber credenciamento do que ONGs que atuam em outras áreas.¹³

Embora outras nações possuam a mesma hostilidade de Pequim para com ONGs de direitos humanos, a China costuma parecer sua principal opositora. Uma ONG de direitos humanos cujo requerimento foi protelado 14 vezes e recebeu mais de 80 questionamentos, incluindo inúmeras questões vagas e mundanas sobre suas atividades ou finanças, declarou que a “China liderava o questionamento sobre nosso trabalho” e que os diplomatas da RPC haviam procurado outros países para reclamar do trabalho da ONG e pedir apoio para seguir negando seu status consultivo. Embora reuniões da ONG com outros países no Comitê de ONGs “tivessem sido bastante amigáveis [...], a reunião com a delegação da RPC foi bastante hostil [...] e eles expressaram preocupação com nosso trabalho [...], de que gerava uma imagem negativa da China”.

A oposição de Pequim às Brigadas Internacionais de Paz, uma ONG com sede no Reino Unido que trabalha com defensores dos direitos humanos para aliviar conflitos, ilustra a disposição da China de protelar abertamente os requerimentos. Durante os sete encontros do Comitê de ONGs entre 2016 e 2019 no qual o pedido da organização estava em análise, a RPC questionou o grupo em todos os encontros — tornando-se o único país a fazê-lo de forma tão consistente. A sessão de maio de 2016 foi a única ocasião em que a delegação de

outro país fez uma questão. Naquela sessão, além do questionamento da China sobre “como a organização mantinha sua independência, dado que recebia recurso de instituições governamentais”, a África do Sul também perguntou “sobre a localização de suas operações na África”.¹⁴ Questões subsequentes feitas pela China entre 2017 e 2019 incluíram pedidos de “detalhamento sobre projetos no Nepal nos últimos três anos e os nomes de parceiros locais”,¹⁵ “mais informações sobre os projetos de campo atuais da organização e outras iniciativas que pretendiam implementar no futuro”,¹⁶ “mais informações sobre como o grupo selecionava voluntários para executar esse trabalho”,¹⁷ “uma lista dos países mencionados em declarações orais [na ONU] em 2014 e 2015”,¹⁸ “a definição do grupo de ‘transformação social pacífica’”¹⁹ e um pedido para que “a organização providencie detalhes sobre suas parcerias com dois grupos na Indonésia e no Nepal, bem como com quaisquer outros grupos na Ásia”.²⁰ Durante sessão de janeiro de 2019, a China entoou seu refrão usual ao insistir que ela “usasse a terminologia correta das Nações Unidas ao referir-se, em seu website, a Taiwan e ao Tibete”, forçando a ONG a responder a mais uma questão antes de, por fim, receber o status consultivo na ONU em 2020.²¹

Há indícios de que outros países estejam se alinhando cada vez mais com as posições da China e que a RPC seja um locus crescente de poder no Comitê.

A China e outras nações repressivas costumam proteger umas às outras ao se opor a grupos da sociedade civil que focam em aliados autoritários, especialmente o Irã e a Coreia do Norte. Alguns desses Estados fizeram questionamentos mes-

mo quando não possuíam um interesse nacional claro em jogo e a ONG sendo considerada trabalhasse em uma região completamente diferente. Além disso, houve evidências de que esse esforço era orquestrado. Por exemplo, quando o Centro de Documentação de Direi-

tos Humanos do Irã estava sob análise em janeiro de 2016, China, Irã e Cuba questionaram o grupo.²² Um funcionário da ONU observou que às vezes esse conluio se dava na forma de países se consultando “do lado de fora da sala de reunião antes da sessão” e, mais tarde, durante as atividades do Comitê, um ou mais desses países lançava uma questão que protegia os interesses de outro país desse grupo. Diplomatas também relataram ter observado “papéis circulando durante a sessão do Comitê” ou “uma delegação, como o Egito, se levantando e andando até outra delegação [como o] Sudão, Burundi, Irã ou Venezuela, e entregando um papel que parecia ser uma pergunta já redigida [...] e então aquele país fazia uma questão que refletia as preocupações do governo egípcio”. Além disso, alguns desses países faziam questões que pareciam refletir os interesses de uma delegação que não estava presente naquela sessão ou não fazia parte do Comitê. Por exemplo, muito embora a Coreia do Norte não possua um assento no Comitê, seus aliados autoritários faziam perguntas para bloquear ONGs que atuavam em temas relacionados à Coreia do Norte.

Há indícios de que outros países estejam se alinhando cada vez mais com as posições da China e que a RPC seja um *locus* crescente de poder no Comitê. A ascensão da China era evidente até mesmo no comportamento dos delegados na sala de reunião. Um representante da sociedade civil descreveu outros países como “fazendo passos de dança ao redor da delegação da RPC. É quase como se alguns dos países se ajoelhassem [...] durante o intervalo [...] enquanto os representantes chineses sequer se levantassem, [...] refletindo o poder [...] da RPC sobre todos”.

Além disso, Pequim parece ter influência sobre as posições de outros países no Comitê. Uma ONG que sofreu repetidas protelações reuniu-se individualmente com países no Comitê e observou que “a maneira pela qual [...] outros membros do Comitê reagiam quando nos encontrávamos com eles e [quando] dissemos que a China estava

contra nós, eles [...] reagem como se fosse ser muito difícil” que o requerimento fosse aprovado. Outras nações até mesmo apontavam que “não estavam realmente tão preocupadas com o nosso trabalho, mas para muitas delas uma questão-chave era a oposição da China. Uma delas disse que a ‘oposição da China de fato dificulta muito que nós os apoiemos’”. Um diplomata afirmou suspeitar que outros países estejam agindo em nome de Pequim, explicando que a China poderia fazer isso para “dividir o trabalho, fazendo com que outros países façam perguntas por eles”. Essa coordenação servia aos interesses da RPC ao “reduzir o número de perguntas vindas dos delegados da RPC” e ofuscando o quanto Pequim está “na dianteira da oposição à sociedade civil”.

Um grupo importante de países do LMG uniu-se à China no bloqueio de grupos sul-coreanos e americanos trabalhando com direitos humanos na Coreia do Norte. A China, trabalhando de maneira concertada com Cuba, Irã e África do Sul, repetidamente questionou o Centro de Banco de Dados para os Direitos Humanos da Coreia do Norte (NKDB), uma ONG com sede na Coreia do Sul que compila informações sobre violações dos direitos humanos na Coreia do Norte e cujo requerimento vem sendo continuamente protelado pelo Comitê. Em maio de 2016, a RPC questionou “como a organização mantinha sua independência dado que recebia recursos de instituições governamentais”, e a África do Sul fez questionamentos seguindo linhas parecidas.²³

Esforços similares uniram China, Cuba, África do Sul, Irã e Rússia no bloqueio do pedido da NK Watch, outra ONG com sede na Coreia do Sul, e seguidamente protelou o requerimento da Aliança Cidadã pelos Direitos Humanos na Coreia do Norte. Neste último caso, a pergunta de Pequim era muito mais contundente e, durante a sessão do verão de 2016 do Comitê de ONGs, perguntou sobre as atividades do grupo na China, seguido por uma questão em fevereiro de 2017 sobre

“como o grupo mantinha sua independência” do governo sul-coreano.²⁴ Mais de um ano depois, um diplomata chinês novamente frustrou a busca de status consultivo na ONU daquele grupo ao perguntar como a Aliança Cidadã “conseguia medir e garantir a objetividade das informações que recebia dos desertores da República Popular Democrática da Coreia sem visitar o país”.²⁵

Embora o Comitê de Direitos Humanos na Coreia do Norte (HRNK), uma ONG com sede em Washington D.C., tenha recebido tratamento similar no Comitê de ONGs, diplomatas americanos apoiaram o requerimento desse grupo. A China foi novamente acompanhada por Rússia, Irã e África do Sul para impedir o requerimento do grupo com a mesma estratégia de fazer perguntas incessantes. Para sair desse limbo sem fim, a delegação americana usou uma estratégia que havia empregado para assegurar o status consultivo na ONU de outras ONGs — incluindo o Comitê para a Proteção dos Jornalistas e a Freedom Now — pedindo uma votação de todos os 19 membros do Comitê de ONGs. Como se previa, a China, junto com outros Estados, votou contra o pedido do HRNK.²⁶ No entanto, a estratégia dos Estados Unidos de pedir uma votação do Comitê (mesmo que mal-sucedida) permitiu que o assunto chegasse ao Conselho Econômico e Social, órgão ao qual o Comitê de ONGs está vinculado. Diferentemente do Comitê de ONGs, no qual países autoritários conseguem muitas vezes fazer valer sua vontade, o Ecosoc é composto de todos os Estados-membros e, nesse caso, derrubou a decisão do Comitê de ONGs aprovando o status consultivo do HRNK.

É difícil identificar com precisão as razões imediatas para a disposição da China e de outros países autoritários em bloquear as ONGs que atuam contra o sistema totalitário da Coreia do Norte. A maioria desses países, no entanto, parecem ser levados por um senso de “apoio e solidariedade” que existe entre esses regimes repressivos e une muitos deles sob o guarda-chuva do LMG. O trabalho desses

países em nome da Coreia do Norte oferece um insight sobre esse aspecto da camaradagem autoritária, porque a Coreia do Norte não possui a capacidade diplomática, os recursos econômicos nem o *soft power* para retribuir. Esses países parecem agir por um instinto de proteção mútua. Embora a China também possa ser movida por seus próprios interesses em proteger um Estado com o qual possui relações e em encobrir o modo como tratam os norte-coreanos que se refugiaram dentro de suas fronteiras, a natureza conjunta desses esforços é uma evidência preocupante do conluio autoritário para limitar e conter a sociedade civil na ONU.

Abrindo espaço para os direitos humanos na ONU

Embora o poderio econômico e militar da China esteja transformando o mundo de maneiras visíveis, outro aspecto da ascensão de Pequim fica evidente na maneira pela qual ela subverte o Comitê de ONGs para assegurar seus interesses territoriais vis-à-vis o Tibete e Taiwan, para dificultar ações de *advocacy* em nome dos uigures, para proteger aliados autoritários, em particular a Coreia do Norte, e para conter a sociedade civil. Dado o papel da sociedade civil na promoção global dos direitos humanos e em chamar a atenção para os lapsos de direitos humanos da China nos fóruns internacionais, a RPC está trabalhando duro para reduzir o espaço desses grupos. Além disso, diplomatas chineses combinam sua oposição a requerimentos no Comitê de ONGs com manobras no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas para restringir a participação em diversos eventos da ONU a somente “organizações credenciadas pelo Ecosoc”. Embora algumas dessas posições não sejam surpresa, a persistência e ativismo do governo chinês são evidências de que Pequim está determinada a conter a sociedade civil onde for possível.

As ações da China no Comitê também demonstram a facilidade com a qual Pequim encontrou aliados nesse esforço para restringir a

sociedade civil. Cuba, África do Sul, Irã e Rússia são alguns dos cúmplices mais frequentes da RPC na obstrução de ONGs de direitos humanos. Além disso, as ações coordenadas dessas nações para bloquear ONGs que trabalham com questões relacionadas a direitos humanos no Irã e na Coreia do Norte ilustram seu senso de solidariedade autoritária. Esse eixo de repressão tem sido capaz de capturar um Comitê cujo propósito era de facilitar a cooperação da sociedade civil com a ONU, mas que agora é usado para empurrar grupos da sociedade civil para a periferia deste órgão global.

A capacidade futura das ONGs de cooperar dentro do sistema das Nações Unidas dependerá em ampla medida da resposta de países democráticos e sua disposição de chamar a atenção para a necessidade de combater potências autoritárias que estejam abusando de sua presença na ONU. A introdução de padrões de composição dos vários órgãos — em particular do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas — para evitar que nações autocráticas atuem em órgãos que visem proteger e salvaguardar os direitos humanos tem sido uma questão polêmica. Um simples critério para compor o Comitê de ONGs poderia ser que qualquer país seja banido se tiver sido incluído no relatório do secretário-geral da ONU sobre intimidação e represália contra a sociedade civil por cooperar com as Nações Unidas na área dos direitos humanos.²⁷

Nos últimos anos, vem crescendo o número de países que se filiam ao LMG, aumentando sua influência. Os Estados Unidos e seus aliados precisam fazer mais diplomaticamente, incluindo a ampliação do guarda-chuva de apoio à sociedade civil entre os Estados menores. Para promover a agenda de reforma na Assembleia Geral da ONU, esse esforço exigirá amplo apoio, incluindo não apenas as democracias liberais na Europa e América do Norte, mas outras nações que valorizam a liberdade de associação e o papel da sociedade civil. A inação permitirá à China e seus aliados autoritários barrar a sociedade civil e a defesa dos direitos humanos desse órgão mundial.

Notas

1. As intervenções da RPC foram responsáveis por bloquear 241 ONGs. Alguns desses grupos chegaram a receber status consultivo após responder questionamentos, mas muitas vezes seus requerimentos ficam em um limbo.

2. Resolução 1996/31 do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, 25 jul. 1996. Disponível em: <www.un.org/esa/coordination/ngo/pdf/res96-31.pdf>.

3. “How to Apply for Consultative Status with ECOSOC?”. Nações Unidas. Disponível em: <www.un.org/development/desa/dspd/civil-society/ecosoc-status.html>.

4. Em alguns casos, se a ONG responde imediatamente, o Comitê pode rever o requerimento durante a mesma sessão, mas, geralmente, pelo fato de o Comitê se reunir duas vezes ao ano, o requerimento só é analisado novamente na sessão bianual seguinte.

5. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6729-NGO/820), 27 jan. 2016. Disponível em: <www.un.org/press/en/2016/ecosoc6729.doc.htm>.

6. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6882-NGO/863), 31 jan. 2018. Disponível em: <www.un.org/press/en/2018/ecosoc6882.doc.htm>.

7. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6957-NGO/881), 24 jan. 2019. Disponível em: <www.un.org/press/en/2019/ecosoc6957.doc.htm>.

8. Relatório do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (E/2018/32), Parte II, 51 e 53, 11 jun. 2018. Disponível em: <[https://undocs.org/E/2018/32\(partii\)](https://undocs.org/E/2018/32(partii))>.

9. Relatório do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (E/2018/32), Parte II, 53, 11 jun. 2018. Disponível em: <[https://undocs.org/E/2018/32\(partii\)](https://undocs.org/E/2018/32(partii))>.

10. Para uma análise mais detalhada, ver Rana Siu Inboden, *Authoritarian States: Blocking Civil Society Participation in the United Nations* (Austin, Texas: Robert S. Strauss Center for International Security and Law, 2019). Disponível em: <https://strausscenter.org/wp-content/uploads/strauss/18-19/RSInboden_AuthoritarianStates.pdf>.

11. Ibid.

12. Ibid.

13. “Political Interests Continue to Distort the Decisions of the NGO Committee, But this Time the World Is Watching”. *International Service for Human Rights*, 14 jun. 2016. Disponível em: <www.ishr.ch/news/political-interests-continue-distort-decisions-ngo-committee-timeworld-watching-0>; entrevista com funcionário da ONU, Nova York, 14 jun. 2018.

14. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6761-NGO/831), 25 maio 2016. Disponível em: <www.un.org/press/en/2016/ecosoc6761.doc.htm>.

15. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6812-NGO/845), 3 fev. 2017. Disponível em: <www.un.org/press/en/2017/ecosoc6812.doc.htm>.

16. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6841-NGO/853), 25 maio 2017. Disponível em: <www.un.org/press/en/2017/ecosoc6841.doc.htm>.

17. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6844-NGO/856), 31 maio 2017. Disponível em: <www.un.org/press/en/2017/ECOSOC6844.doc.htm>.

18. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6923-NGO/875), 29 maio 2018. Disponível em: <www.un.org/press/en/2018/ecosoc6923.doc.htm>.

19. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6884-NGO/865), 2 fev. 2018. Disponível em: <www.un.org/press/en/2018/ecosoc6884.doc.htm>.

20. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6988-NGO/893), 22 maio 2019. Disponível em: <www.un.org/press/en/2019/ecosoc6988.doc.htm>.

21. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6957-NGO/881), 24 jan. 2019. Disponível em: <www.un.org/press/en/2019/ecosoc6957.doc.htm>.

22. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6731-NGO/822), 29 jan. 2016. Disponível em: <www.un.org/press/en/2016/ecosoc6731.doc.htm>. A Índia, que é uma democracia, mas frequentemente se filia a países não ocidentais pelo que parece ser um senso de solidariedade com o Sul global, também fez um questionamento.

23. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6760-NGO/830), 24 maio 2016. Disponível em: <www.un.org/press/en/2016/ecosoc6760.doc.htm>.

24. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6812-NGO/845), 3 fev. 2017. Disponível em: <www.un.org/press/en/2017/ecosoc6812.doc.htm>.

25. Ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6922-NGO/874), 25 maio 2018. Disponível em: <www.un.org/press/en/2018/ecosoc6922.doc.htm>; ver também a ata da reunião do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC/6760-NGO/830), 24 May 2016. Disponível em: <www.un.org/press/en/2016/ecosoc6760.doc.htm>.

26. Relatório do Comitê de ONGs do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (E/2018/32), Parte II, 23 fev. 2018. Disponível em: <[https://undocs.org/E/2018/32\(partii\)](https://undocs.org/E/2018/32(partii))>.

27. No relatório mais recente, preocupações em relação a represálias contra quinze indivíduos na China foram incluídas pelo secretário-geral: Assembleia Geral das Nações Unidas, “Cooperation with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights: Report of the Secretary-General”. 25 set. 2020, A/HRC/45/36. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/HRC/45/36>>.

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>