

JOURNAL OF DEMOCRACY EM PORTUGUÊS

Volume 7, Número 1, Maio de 2018

O lado obscuro da globalização

Oliver Bullough

Lavando dinheiro e limpando reputações

Alexander Cooley, John Heathershaw e J.C. Sharman

Um réquiem para os partidos? Sistema partidário no Brasil, daqui para o futuro

Bruno P. W. Reis

Da libertação à desordem: redes sociais e democracia

*Joshua A. Tucker, Yannis Theocharis, Margaret E. Roberts e
Pablo Barberá*

A corrosão das normas e a desconsolidação democrática

Paul Howe

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**
FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN



CONSELHO EDITORIAL

Bernardo Sorj

Sergio Fausto

Diego Abente Brun

Mirian Kornblith

CONSELHO ASSESSOR

Fernando Henrique Cardoso

Larry Diamond

Marc F. Plattner

Simon Schwartzman

TRADUÇÃO

Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA

Otávio Dias

Apresentação

Os cinco artigos desta edição se aprofundam em temas que estão inter-relacionados: corrupção em escala internacional, desgaste dos partidos políticos, erosão de valores democráticos e redes sociais como novo campo de batalha política. O fio nem sempre visível que conecta essas questões são mudanças tecnológicas e sociais disruptivas que colocam em xeque, para bem ou para mal, padrões econômicos, culturais e políticos predominantes na segunda metade do século 20.

Os temas abordados se referem, portanto, a aspectos de um mundo em profunda mudança, do qual o Brasil faz parte. Um mundo com perguntas desafiantes: como dar combate eficaz à lavagem internacional de ativos, revitalizar a democracia e os valores a ela associados, transformar as redes sociais em um espaço de exercício da cultura cívica, etc. Os artigos aqui reunidos não oferecem todas as respostas, é claro, mas contribuem para o entendimento desses desafios, que interpelam governos, empresas, imprensa, partidos, organizações civis e cidadãos em todas as sociedades que são ou pretendem ser democráticas.

Cleptocracia e finanças ‘offshore’

No artigo de abertura, o jornalista britânico Oliver Bullough, que viveu e trabalhou vários anos na Rússia e se especializou no tema da corrupção, defende a ideia de que a “essência da cleptocracia é que ela é globalizada, pois não está confinada por fronteiras nacionais.”

Bullough explica como, nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, bancos da City de Londres encontraram uma brecha no acordo de Bretton Woods (1944), que regulou o sistema financeiro internacional no pós-guerra, e começaram a realizar transações (financeiras) apelidadas de “offshore”. Com os novos canais financeiros abertos pelas transações *offshore*, que incluem empresas de fachada, trusts,

fundações e sociedades limitadas em paraísos fiscais, “os limites do possível (para políticos corruptos, criminosos em geral, sonegadores de impostos e até mesmo refugiados endinheirados) se expandiram radicalmente”.

“Foi isso que alavancou e nos trouxe o lado obscuro da globalização: a cleptocracia”, conclui o autor, para quem o “mundo nunca será capaz de eliminar a corrupção, mas combater a cleptocracia é urgente e possível”. No final do texto, o autor propõe uma campanha global para coordenar as respostas de diferentes países e garantir que novas regulações acabem com as brechas legais existentes.

‘Sociedade incivil transnacional’

O segundo artigo, assinado por três acadêmicos dos EUA e da Europa, mostra como cleptocratas utilizam agentes (banqueiros, corretores imobiliários, advogados, gestores de ativos e relações públicas), serviços e instituições da globalização (ONGs e até mesmo universidades) não apenas para assegurar seu patrimônio de origem ilícita como também para limpar suas reputações.

“Movimentar e investir o dinheiro de maneira transnacional é o primeiro mandamento do cleptocrata moderno, mas limpar a reputação também é importante. Por isso, eles promovem agressivas campanhas de relações públicas e se valem até mesmo do apoio a atividades filantrópicas para vender uma imagem de cidadãos globais engajados”, escrevem. Segundo os autores, esses esforços deram origem a uma “sociedade incivil transnacional”. “Infelizmente, no atual momento o equilíbrio global entre a sociedade civil transnacional e sua contraparte mais sombria parece pender para esta última”, dizem.

E, apesar de uma série de tratados e acordos internacionais de combate à corrupção transnacional ter entrado em vigor nas últimas décadas, apenas recentemente analistas começaram a se dar conta da geografia global da lavagem de dinheiro. Estimativas do total de riqueza

depositada em empresas “offshore” chegam a 8% do PIB global. Em 2016, a divulgação dos *Panama Papers* revelou a escala industrial do uso de empresas “offshore” de fachada e a complexidade de suas estruturas e redes. O mercado de imóveis de luxo é outra forma de investir dinheiro ilícito ou de origem duvidosa.

“Fechar as brechas do regime global de combate à lavagem de dinheiro exigirá que países do mundo inteiro criem registros nacionais de beneficiários e proprietários de empresas, com o objetivo de criar um banco de dados global que possa ser facilmente consultado”, concluem os professores.

Partidos obsoletos: ambiente propício à corrupção

No terceiro artigo, o cientista político brasileiro Bruno Reis P. W. Reis (Universidade Federal de Minas Gerais) constata que a identificação do eleitorado com os partidos políticos está em queda no mundo todo, devido a fenômenos como a impotência dos governos nacionais diante da globalização e das mudanças tecnológicas, o crescente ativismo virtual e, em países como o Brasil, os recorrentes escândalos de corrupção.

Mas, segundo o autor, mesmo que os partidos estejam se tornando obsoletos, isto não significa que a democracia funcione melhor sem eles. Na verdade, argumenta, seu enfraquecimento pode tornar o ambiente político ainda mais propício à corrupção. “Como o noticiário sobre corrupção, mundo afora, invariavelmente implica fortemente as estruturas dos principais partidos, hoje largas fatias de opinião se inclinam (e não apenas no Brasil) a se livrarem deles”, escreve.

“Nada é tão simples, porém. Na falta de partidos fortes, a influência econômica se dá de maneira muito mais desimpedida mediante ação direta de interesses econômicos junto às esferas decisórias burocráticas. Sem partidos, ou com partidos fracos, fica bem mais barato comprar decisões políticas”, continua.

Para o autor, o desafio reside em criar um sistema minimamente eficaz para proteger a representação política contra o assédio do poder econômico (e vice-versa). No decorrer do texto, Reis manifesta dúvida em relação a propostas supostamente inovadoras como candidaturas avulsas e critica a desqualificação mútua entre PT e PSDB, ambos protagonistas do que ele chama de “mais estável e produtivo período da história política do Brasil”. “Acima de tudo, (ela) não ajuda PT e PSDB a exercerem seu papel institucional. Ambos os partidos têm o direito de cultivarem e até de exacerbarem suas diferenças ao sabor de suas disputas. Mas serviriam melhor ao país se parassem de se referir um ao outro como o bando de criminosos que ambos sabem que o outro não é”, conclui.

Redes sociais: tecnologia libertadora e ameaça à democracia

No quarto artigo, quatro professores e pesquisadores norte-americanos e europeus analisam como as redes sociais podem ser, ao mesmo tempo, uma tecnologia libertadora em sociedades não (ou menos) democráticas, uma tecnologia útil a governos autoritários determinados a calar seus críticos e uma tecnologia que empodera aqueles que buscam enfrentar o status quo em sociedades democráticas — incluindo grupos extremistas que antes tinham mais dificuldade em se fazer ouvir.

Segundo os autores, a resposta ao desafio de como (e se) governos de países democráticos deveriam monitorar ou regulamentar as plataformas de redes sociais é ainda mais difícil quando elas são usadas por grupos de cidadãos descontentes para empreender ações voltadas ao enfraquecimento da democracia e das normas democráticas.

“Tal como essas (novas) tecnologias criaram problemas para regimes autocráticos, o sucesso das redes sociais alimentou a instabilidade política nas democracias. (O virtual) tornou-se um espaço de todos, e um campo de batalha política inteiramente novo surgiu”, dizem.

“Deveriam (ou conseguiriam) os governos democráticos fazer algo a respeito disso e, se sim, o quê? Regulamentar a liberdade expressão online? Tentativas nesse sentido aumentam ou diminuem o apoio a normas democráticas?”, perguntam.

Mal-estar social e sentimento antidemocrático

No artigo que encerra esta edição, o cientista político canadense Paul Howe parte de outro artigo já publicado pelo *Journal of Democracy em Português* (“A desconexão democrática”, de Roberto Stefan Foa e Yascha Mounk, Volume 5, nº 2, Outubro de 2016) para desenvolver sua visão sobre as possíveis razões da ascensão de um sentimento antidemocrático em alguns países do mundo, inclusive nos Estados Unidos.

“Foa e Mounk parecem partir da premissa de que estamos assistindo aos efeitos do descontentamento generalizado com a operação do sistema democrático, incluindo os principais partidos políticos, legislaturas, presidentes, primeiros ministros (...) Enquanto isso, os partidos populistas prometem ações decisivas em favor do interesse das pessoas. Resumindo: melhorem a maneira pela qual a democracia funciona, e a confiança no sistema se restabelecerá. Mas essa visão é incorreta, ou no mínimo incompleta”, diz Howe.

Segundo ele, dados da *World Values Survey* (pesquisa sobre valores mundiais, em tradução livre) coletados nos EUA sugerem que (esse fenômeno) tem menos a ver com disfunções na arena política do que com mudanças corrosivas que redefiniram o panorama sociocultural norte-americano de maneira mais geral. Para o cientista político, nas últimas décadas testemunhou-se nos EUA uma transformação social e cultural de natureza geracional com origem em uma erosão de normas e valores básicos que conectam pessoas à sociedade e ao bem comum.

“O desafio, portanto, não é apenas trazer as pessoas de volta para a política democrática, mas trazê-las de volta para o contrato social —

para um sentimento de que elas pertencem a uma sociedade na qual princípios básicos essenciais para se viver em sociedade deveriam ser respeitados e celebrados”, afirma o canadense.

São, de fato, grandes desafios diante de todas as sociedades.

Boa leitura.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores de Plataforma Democrática

A ascensão da cleptocracia

O LADO OBSCURO DA GLOBALIZAÇÃO

Oliver Bullough

Oliver Bullough é jornalista e autor de *The Last Man in Russia: The Struggle to Save a Dying Nation* [O último homem na Rússia: a luta para salvar uma nação moribunda] (2013). Seu livro *Moneyland: Exploring the Secret Country of the Very Rich* [Moneyland: explorando o país secreto dos muito ricos] deve ser lançado em 2018.

A primeira ocorrência em língua inglesa da palavra “cleptocracia” de que se tem notícia foi em dezembro de 1819, em um ensaio chamado “Thieves, Ancient and Modern” [Ladrões, antigos e modernos]. O autor, Leigh Hunt, era um radical, um dândi e amigo de muitos dos poetas da época, um personagem que mais tarde seria impiedosamente caricaturado (como o parasítico esteta Harold Skimpole) por Charles Dickens em *A Casa Soturna*. O ensaio de 1819 é abrangente e extenso; inclui uma seção sobre o crime organizado na Espanha que ele descreve como “a cleptocracia espanhola”.¹ O jornal de Hunt, chamado de *Indicator* [indicador], circulava entre as classes educadas da Inglaterra, e leitores da época naturalmente teriam entendido as raízes gregas da palavra — “ladrão” combinado com “poder” (ou “governo”). Sendo assim, ele não se deu ao trabalho de explicar exatamente o que queria dizer com isso.

* Publicado originalmente como “The Rise of Kleptocracy: The Dark Side of Globalization”, *Journal of Democracy*, Volume 29, Número 1, Janeiro de 2018. © 2018 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

Hunt continuou sendo bastante lido durante boa parte do século 19, e sua palavra reaparecia ocasionalmente nas décadas seguintes. Em 1857, um autor anônimo na revista *Blackwood's Edinburgh Magazine* usou-a para descrever “milhares de ladrões condenados à solta” na Inglaterra.² Duas décadas mais tarde, o major-general Sir Frederic Goldsmid descreveu parte da Ásia Central como a “cleptocracia dos turcomanos”.³ A partir dessas e de outras ocorrências, parece claro que a palavra era entendida como descrevendo qualquer organização de criminosos predatórios. Um equivalente moderno seriam talvez as redes de sequestradores que operavam à margem da lei na Chechênia nos anos 1990.

Obviamente, portanto, Leigh Hunt e seus imitadores não usaram a palavra cleptocracia da mesma maneira como fazemos hoje. Quando cunhou o termo, não tinha nenhuma das conotações de “patente corrupção no alto escalão” que os autores do século 20 têm em mente quando chamam de cleptocracia lugares como a Guiné Equatorial ou o Uzbequistão. De fato, autores contemporâneos nunca usam “cleptocracia” no sentido que Hunt e Goldsmid o fizeram, embora essa definição persista no *Oxford English Dictionary*. Nós provavelmente descreveríamos aquela cleptocracia como máfia, e seus cleptocratas como bandidos.

O crédito pelo significado moderno de cleptocracia é de Stanislav Andreski, um polonês que enfrentou a invasão alemã em 1939 e foi feito prisioneiro por tropas soviéticas quando sua terra natal foi invadida pelo Leste. Ele conseguiu escapar do destino de seus superiores poloneses, assassinados em massa em 1940 pelo governo de Stalin em Katyn, ao fugir de seus captores para uma floresta, e atravessou a Europa até a França até alcançar o exército polonês exilado na Inglaterra. Após a guerra, tornou-se um acadêmico e trabalhou na África do Sul, no Chile e na Nigéria. Em 1964, fundou o departamento de Sociologia na Universidade de Reading, na Inglaterra. Sua experiência o fez se

interessar por questões do poder e tornou-o uma voz acadêmica vibrante e iconoclasta.

Andreski parece pensar ter inventado o termo “cleptocracia” em seu livro *Parasitism and Subversion: The Case of Latin America* [Parasitismo e subversão: o caso da América Latina], de 1966 (ele o chamou de um “neologismo autoexplicativo”). Embora não fosse uma palavra totalmente nova, ele deu a ela um sentido inteiramente novo. Em sua análise dos Estados sul-americanos, ele a usou para se referir à corrupção institucionalizada — o “uso ilegal do cargo público” —, mas não entrou em detalhes.⁴

Foi o livro de 1968 de Andreski, *The African Predicament* [A problemática africana, em tradução livre], que mostrou que ele estava analisando algo novo e preocupante. Descreveu um sistema no qual as classes dominantes das ex-colônias recém-independentes possuíam pouca ou nenhuma lealdade aos países para os quais trabalhavam, priorizando laços tribais ou familiares. Isso não era uma surpresa, já que potências coloniais haviam definido de maneira artificial as fronteiras de muitos desses países, e muitas vezes os cidadãos de um mesmo país tinham pouco em comum uns com os outros em termos de idioma, religião ou cultura. Conseqüentemente, servidores públicos usavam seus cargos para enriquecer a si e seus familiares em vez de desempenhar as funções que oficialmente lhes incumbiam. “Fabulosas quantias foram obtidas com concessões a empresas estrangeiras e fortunas foram feitas a partir da venda de terras pertencentes ao Estado”, escreveu ele. “A corrupção distorce toda a economia. Decisões importantes são tomadas com segundas intenções independentemente de suas conseqüências para a comunidade como um todo”.⁵

Ele reciclou a palavra cleptocracia para descrever essa situação, mas deu a ela uma definição mais precisa: uma situação na qual “o funcionamento dos órgãos oficiais é determinado pelos mecanismos de oferta e demanda em vez de pelas leis e pelos regulamentos”. Para

além dos rótulos escolhidos por governos recém-independentes, ele olhou para a essência de seus sistemas e teve uma revelação surpreendente: “um Estado cleptocrata”, argumentou, “constitui um modelo curiosamente generalizado de economia *laissez-faire*, mesmo que oficialmente se trate de uma economia socialista”.⁶

Ele foi criticado por sua avaliação das ex-colônias. Uma versão digitalizada da introdução do seu livro disponível online traz as palavras “basicamente racista e mal informado, não perca seu tempo” rabiscadas na página do título.⁷ Mas também havia leitores interessados que achavam que ele havia identificado uma questão importante. Entre eles estava Sinnathamby Rajaratnam, o ministro das Relações Exteriores da recém-independente Singapura, cujo governo sustentou uma plataforma rigorosamente anticorrupção. Rajaratnam, um antigo jornalista que havia trabalhado brevemente com George Orwell em Londres durante a Segunda Guerra Mundial, fez um pronunciamento em 14 de novembro de 1968 no qual pegou a palavra cleptocracia de Andreski (dando os créditos a “um sociólogo”) e definindo-a como “uma sociedade de corruptos, para os corruptos e pelos corruptos”.⁸

Rajaratnam descreveu como políticos outrora idealistas de outras ex-colônias asiáticas haviam gradualmente se tornado corruptos pelas posições que ocupavam, construindo casas maiores, tornando-se proprietários de negócios e comprando mais bens de luxo do que seu salário permitiria. “Esposas de burocratas eram vistas em funções oficiais vestindo joias reluzentes e vestidos que, em sociedades honestas, teriam imediatamente chamado a atenção de agentes do fisco”, disse ele.⁹

Como diplomata, ele foi cuidadoso em não criticar nenhum país em particular, mas é impressionante que ele tenha achado que o termo cleptocracia, que Andreski havia usado para fazer referência à África e à América Latina, também fosse tão relevante para países a milhares de milhas de distância. Rajaratnam e Andreski falavam de Estados com diferentes histórias e culturas políticas, em diferentes continentes

e em diferentes fusos horários e, no entanto, líderes e instituições haviam caído em armadilhas assustadoramente similares.

Corrupção desenfreada

É evidente, portanto, que, no final dos anos 1960, esse novo fenômeno de “patente corrupção no alto escalão” não era exclusividade de nações subsaarianas, mas algo mais universal. As similaridades entre as duas descrições iam além da palavra que usaram. Andreski e Rajaratnam descreveram estruturas quase idênticas: políticos gananciosos no topo e pirâmides de subordinados abaixo deles, cada camada praticando seu roubo. Para os cidadãos, isso significava que até mesmo a menor interação com o Estado tinha que ser facilitada por meio de um pagamento em dinheiro. “O leitor não deveria imaginar que todas as pessoas capazes de tal ato sejam monstros. O servidor de mais baixo escalão tinha dificuldade de andar na linha porque muitas vezes seus salários não eram pagos — às vezes atrasavam vários meses, às vezes simplesmente desapareciam”, escreveu Andreski.¹⁰ Os governantes desviavam grandes quantias no topo da pirâmide, o que significava que faltava ao Estado os recursos para pagar os empregados na base. Os servidores então complementavam seus salários cobrando propina dos usuários dos serviços públicos. O Estado havia praticamente se transformado numa máquina de extorquir dinheiro de seus cidadãos, para benefício de seus governantes.

Leonard Barnes, da Universidade de Oxford, era apenas um dos muitos autores que rapidamente adaptaram a palavra de Andreski para descrever esse fenômeno preocupante. Em seu livro *Africa in Eclipse* [África em eclipse], publicado em 1971, ele seguiu Andreski ao ignorar como os governos se descreviam e focar na natureza de suas ações. Anticolonialista declarado, ele se preocupava ao ver que líderes dos Estados recém-independentes haviam mantido as estruturas extrativistas de seus velhos governantes europeus, simplesmente adaptando es-

sas estruturas para beneficiar a nova elite governante. “Toda a energia e talento dos novos africanos é gasta imitando o desempenho de seus antecessores europeus. De fato, sentado na cadeira do novo governante africano está o próprio antecessor europeu, agora disfarçado de ‘conselheiro’”, descreveu ele.¹¹

Todos esses autores usaram a palavra “corrupção” junto com “cleptocracia”, então está claro que eles não consideravam os dois termos sinônimos. Andreski baseou-se em seu conhecimento de sua terra natal, a Polônia, para comparar o “aperto de mão socialista” (o pagamento de propina) com as práticas de corrupção em países como a Nigéria. A diferença, argumentou, é que “ninguém pode se tornar um milionário juntando dinheiro de propina” em um país comunista.¹² Os países do bloco soviético eram corruptos, mas não eram cleptocratas.

Isso significa que a cleptocracia era algo novo. Havia um novo impulso por trás da corrupção nas ex-colônias, fazendo com que funcionários do governo roubassem mais do que nunca. “Muitos deles haviam simplesmente transferido grandes quantias do tesouro para suas contas particulares”, escreveu Andreski, “mas a prática de receber uma porcentagem dos contratos públicos constitui a principal fonte de ganhos ilegais. Na Nigéria costuma-se cobrar 10% e, por essa razão, a expressão ‘dizimista’ é frequentemente usada para descrever qualquer pessoa ativa na política”.¹³

Não era possível esconder esse montante de dinheiro debaixo de colchão ou passá-lo de uma mão para outra durante um cumprimento. Processar uma quantia tão grande exigia que bancos aceitassem o dinheiro sem fazer perguntas — uma opção indisponível para os funcionários públicos da comunista Polônia — e uma maneira pela qual políticos pudessem usar esses fundos ilícitos para comprar bens de luxo. Andreski e Rajaratnam testemunhavam o que acontecia quando um sistema financeiro moderno, movido por tecnologias de comuni-

cação inovadoras, era introduzido em países sem sistemas legais bem desenvolvidos nem instituições robustas.

A cleptocracia, a forma superlativa de corrupção identificada por Andreski em 1968 e a palavra adaptada de Hunt para descrevê-la, é o lado obscuro da globalização. Finanças *offshore* são o que tornaram isso possível.

A origem das finanças *offshore*

Quando representantes dos Aliados se encontraram em Bretton Woods, em New Hampshire, em 1944, vislumbravam uma nova arquitetura financeira global que iria, entre outras coisas, reduzir a movimentação irrestrita dos fluxos financeiros internacionais. Durante várias semanas de negociações na bucólica área do resort, em uma conferência dominada pelo representante do Tesouro americano Harry Dexter White e pelo economista inglês John Maynard Keynes, representantes dos poderes aliados entraram em acordo em relação a um sistema de controle de capital. Eles culpavam a falta de controle sobre o fluxo de capital especulativo por desestabilizar a economia mundial nas décadas de 1920 e 1930, gerando as tensões que levaram à Segunda Guerra Mundial. Buscavam assegurar a paz mantendo o capital especulativo restrito às fronteiras nacionais e impedindo que países manipulassem suas taxas de câmbio para travar uma guerra comercial. Tais medidas, imaginavam eles, estabeleceriam as bases para um sistema financeiro internacional estável.

Keynes queria que uma nova moeda global assumisse o papel que o ouro havia desempenhado no controle das taxas de câmbio antes da Primeira Guerra Mundial (como os Estados Unidos detinham quase todo o ouro do mundo em 1944, o retorno ao padrão-ouro não era uma alternativa realista). Ele imaginava um elegante sistema autorregulado, supervisionado por tecnocratas do novo Fundo Monetário

Internacional (FMI), no qual a nova moeda se acumularia em lugares com superávit comercial, elevando a taxa de câmbio desses países — fazendo com que suas moedas e, portanto, suas exportações, ficassem mais cara aos outros países — até que um novo equilíbrio fosse estabelecido.

White, no entanto, não queria abandonar o novo papel do dólar americano como a principal moeda mundial e propôs atrelar as taxas de câmbio dos países ao dólar em vez de criar uma unidade monetária internacional. Governos estrangeiros manteriam suas reservas em dólar que, por sua vez, estaria atrelado ao ouro (uma onça sempre valeria 35 dólares). O mecanismo seria bastante similar àquele proposto por Keynes, mas seriam os representantes do Tesouro americano, e não o FMI, que desempenhariam o papel principal. Como os Estados Unidos eram praticamente o único país com boa saúde financeira no encontro de Bretton Woods, White conseguiu emplacar sua proposta.

O sistema de Bretton Woods exigia que o governo americano, cuja moeda doméstica havia se tornado o padrão internacional, desempenhasse o papel de árbitro neutro. O problema era que nem todos os governos estrangeiros confiavam nos Estados Unidos para isso. Nos primeiros anos do pós-guerra, o governo americano havia confiscado as reservas de ouro da comunista Iugoslávia; depois disso, aturdidos, os países do bloco do Leste passaram a manter seus dólares em bancos europeus em vez de em Nova York. Sinais adicionais levaram observadores a suspeitar de que os Estados Unidos, ao invés de agir de maneira neutra, explorariam sua posição financeira para fazer avançar sua política externa.

Sob o sistema de Bretton Woods, a libra esterlina, anteriormente a principal moeda do comércio internacional, foi relegada a uma posição de irrelevância cada vez maior à medida que as colônias se tornavam independentes do Império Britânico. A City¹ de Londres,

¹ Centro financeiro e histórico de Londres, localizado na Grande Londres.

antigo motor do império, abandonou progressivamente suas ambições de poder. A Inglaterra estava à época endividada por causa da guerra e do custo de reconstrução interna de sua sociedade ao mesmo tempo em que administrava o que havia sobrado do Império Britânico. Cambaleava de uma crise a outra. Em 1957, após a Crise de Suez, o Reino Unido aumentou de forma acentuada sua taxa de juros e restringiu o uso da libra para financiar o comércio internacional na tentativa de proteger sua moeda.

Sem libras, os bancos da City começaram a usar o dólar, provindos dos mesmos países do bloco do Leste que — desconfiando das intenções de Washington — haviam adotado os bancos europeus em vez de os de Nova York. Essa aliança acidental entre políticos comunistas e banqueiros da City acabou se mostrando altamente lucrativa. Nos Estados Unidos, havia limites sobre os juros que bancos podiam cobrar sobre empréstimos em dólares, e os bancos tinham que manter parte de seus depósitos nesta moeda em uma reserva para caso os empréstimos não fossem pagos. Os bancos londrinos não possuíam tais amarras. Os bancos haviam descoberto uma falha na arquitetura de Bretton Woods: se usassem dólar fora dos Estados Unidos, estariam fora do alcance dos reguladores americanos e os reguladores britânicos não se importavam com eles. Esses dólares apátridas — que se tornaram conhecidos como “eurodólares”, talvez por conta do endereço de telex “Euro” usado por um dos bancos soviéticos — conseguiam circular entre os países livremente, como nos velhos tempos. A quantia envolvida não era enorme comparada com o montante movimentado pelos bancos americanos em Nova York, mas crescia cerca de 30% ao ano. Londres havia finalmente encontrado uma nova fonte de receita.

Os bancos que usavam os novos eurodólares sem regulação mantinham dois sistemas paralelos de contabilidade. Um sistema registrava as transações normais, denominadas “*onshore*”, as libras submetidas aos controles de capital. O outro sistema registrava o novo e pirático

mercado de eurodólares. Essas transações foram chamadas de “*offshore*” — como se tivessem ocorrido fora das águas britânicas, onde a Inglaterra não tinha jurisdição sobre elas. Os dois tipos de transação ocorriam fisicamente no mesmo lugar — a City de Londres — mas, legalmente, uma delas ocorria em outro lugar. E essa ideia de *offshore*, de um ativo estar legalmente fora da jurisdição na qual ele está fisicamente presente, foi crucial para a gênese da cleptocracia.

Negociando eurodólares

Esse mercado *offshore* de eurodólares dava um novo sopro de vida na City de Londres do final dos anos 1950, mas não muito. Os grandes empréstimos continuavam sendo feitos em Nova York, para irritação dos banqueiros da City. Mesmo quando os europeus eram tanto os emprestadores como os tomadores do empréstimo, eram os bancos americanos que recebiam as comissões relativas à transação. Isso causava especial embaraço para um banqueiro em particular: Siegmund Warburg.

Warburg era alguém de fora do mundo da City. Foi Warburg que introduziu na Inglaterra o conceito de aquisição hostil, apesar da reprovação dos membros da City. Ele viajava bastante, estava incessantemente ampliando sua rede de contatos e, em 1962, soube por um amigo que trabalhava no Banco Mundial que havia 3 bilhões de dólares em circulação fora dos Estados Unidos. Warburg tinha confiança de que sabia onde encontrar parte importante desses 3 bilhões de dólares — na Suíça — e pensou se não conseguiria fazer melhor uso desse dinheiro.

Os suíços guardavam o dinheiro de estrangeiros em busca de sigilo desde pelo menos a década de 1920, quando a França elevou sua taxa máxima de imposto a 72%. Entre esse momento e a eclosão da Segunda Guerra Mundial, a quantia guardada na Suíça aumentou dez vezes,

chegando a representar 2,5% de toda a riqueza das famílias europeias (numa época na qual a economia do continente de maneira geral estava estagnada). Os clientes eram principalmente franceses e italianos evitando pagar seus impostos. Os bons tempos continuaram após a Segunda Guerra Mundial e, no começo de 1970, cerca de 5% da riqueza das famílias da Europa estava nas mãos de instituições suíças.¹⁴ Você enchia seu carro de dinheiro, dirigia até Zurique ou Genebra, entregava as notas a um caixa discreto e seguia com sua vida.

Para os banqueiros londrinos do início da década de 1960, isso era tentador: o dinheiro guardado na Suíça era exatamente o que eles precisavam para voltar a emitir títulos. Se pudessem de alguma forma ter acesso a esse dinheiro e emprestá-lo, estariam de volta à ativa. O sistema financeiro do pós-guerra, no entanto, estava no meio do caminho. Como Warburg conseguiria movimentar esse dinheiro da Suíça e emprestá-lo para clientes interessados, onde quer que eles estivessem? Ele reuniu dois de seus melhores homens e, em outubro de 1962, ordenou que fosse encontrada uma solução.

Ian Fraser, um herói de guerra escocês que virou jornalista e depois banqueiro, assumiu o desafio de Warburg, que ficaria conhecido como “Eurobonds”. Ele e seu colega Peter Spira tinham que encontrar maneiras de escapar do fisco e dos controles criados para prevenir a circulação de capital especulativo de curto prazo entre fronteiras e escolher a dedo diferentes aspectos das regulações dos países para aplicá-los aos vários elementos de sua criação. Após seis meses e uma persistência impressionante, eles conseguiram.

Se os títulos tivessem sido emitidos na Inglaterra, teriam sido taxados em 5%, então Fraser emitiu-os formalmente no aeroporto Schiphol, nos Países Baixos. Se os juros fossem pagos na Inglaterra, estariam sujeitos a outro imposto, então Fraser conseguiu fazer com que fossem pagos em Luxemburgo. Ele conseguiu convencer a Bolsa de Valores de Londres a listar os títulos, apesar de não terem sido

emitidos na Inglaterra, e conseguiu se esquivar dos bancos centrais da Inglaterra, Dinamarca, França, Países Baixos e Suécia, que estavam preocupados com o impacto dos Eurobonds sobre o controle de capital. A jogada final, que visava escapar de outra tributação, foi fingir que o tomador do empréstimo era a Autostrade — a empresa estatal de estradas da Itália — quando na verdade era a IRI, uma holding estatal italiana.

O efeito cumulativo desse contorcionismo jurisdicional foi que Fraser criou um título bastante conveniente capaz de ser convertido novamente em dinheiro em qualquer lugar, que pagava uma boa taxa de juros e não estava sujeito a nenhum tipo de tributação. Legalmente, os Eurobonds existiam essencialmente fora da jurisdição de qualquer governo; eram a expressão máxima do conceito de *offshore*. “O segredo [...] era que os títulos precisavam ser totalmente anônimos, cupons precisavam ser pagos sem qualquer dedução de impostos e os títulos no prazo de vencimento eram pagos integralmente sem questionamento”, escreveu Fraser posteriormente.¹⁵ Antes dos Eurobonds, a riqueza escondida na Suíça tinha pouco uso; mas agora ela era capaz de comprar esses papéis, que poderiam ser levados ou descontados em qualquer lugar pagando juros a seus donos livres de impostos. A riqueza havia sido libertada.

Quem, então, estava comprando a invenção mágica de Fraser? “Os principais compradores desses títulos eram indivíduos, normalmente do Leste Europeu, mas também da América Latina, que queriam ter parte de sua fortuna móvel para que, se tivessem que deixar seu país, sairiam rapidamente com os títulos numa mala pequena”, escreveu Fraser. “Ainda havia uma migração em massa das populações judaicas sobreviventes da Europa Central rumo a Israel e ao Ocidente. Além da migração normal das falidas ditaduras sul-americanas rumo a Leste. A Suíça era onde todo esse dinheiro estava escondido”.¹⁶

Os vendedores de Eurobonds não se importavam de onde vinha o dinheiro. O dinheiro de sonegadores de impostos, ditadores e refugia-

dos estavam todos juntos nos mesmos bancos, e todos esses correntistas compravam os mesmos instrumentos *offshore*. Os historiadores posteriormente calcularam que a maior parte do dinheiro pertencia a sonegadores europeus — mas o ponto importante é que qualquer um que escondesse dinheiro na Suíça, seja porque estavam assustados (refugiados judeus), mal-intencionados (empresários que não gostavam de pagar impostos) ou fossem simplesmente maus (ditadores), poderia se beneficiar das finanças *offshore* da mesma maneira. Esse é o segredo sujo no seio dos Eurobonds. A privacidade, a portabilidade e os lucros livres de impostos que atraíam dentistas na Antuérpia e banqueiros londrinos com informação privilegiada também atraíam nazistas em Buenos Aires e sobreviventes do Holocausto em Tel Aviv. Na Suíça, o dinheiro da sonegação de impostos se misturava com o dinheiro saqueado. O Eurobond era conveniente para qualquer um que quisesse esconder dinheiro, qualquer que fosse sua origem.

A primeira transação com Eurobond foi de 15 milhões de dólares, mas assim que o caminho foi aberto, não havia nada que impedisse a entrada de mais dinheiro. Na segunda metade de 1963, foram vendidos o equivalente a 35 milhões de dólares em Eurobonds. Em 1964, o mercado era de 510 milhões de dólares. O total ultrapassou um bilhão de dólares pela primeira vez em 1967, e os Eurobonds representam atualmente um dos principais mercados do mundo.¹⁷ E isso foi a sentença de morte do sistema de Bretton Woods.

Quando os dólares escapavam das fronteiras, eles conseguiam evitar regulações e impostos — incluindo as restrições de reserva e de taxa de juros dos Estados Unidos —, mas não deixavam de ser dólares e, portanto, 35 deles ainda valiam uma onça de ouro. Como os bancos podem emprestar mais dinheiro do que possuem em sua reserva, a quantidade de dólares que existia no papel (um montante que incluía os títulos) continuava a se multiplicar. E como todos eles valiam nominalmente uma quantidade determinada de ouro, os Esta-

dos Unidos teriam que continuar comprando cada vez mais ouro para satisfazer a demanda potencial. Mas Washington teria que pagar por esse ouro usando dólares, o que significava que teria que emitir ainda mais dólares, o que, por sua vez, exigiria comprar ainda mais ouro, e mais dólares, até que o sistema uma hora entrasse em colapso. Se Harry Dexter White tivesse dado ouvidos a John Maynard Keynes, e os delegados tivessem criado uma moeda internacional, isso nunca teria acontecido.

O governo americano tentou defender Bretton Woods, mas toda restrição fazia com que ficasse comparativamente mais interessante manter os dólares em Londres, fazendo com que mais dólares deixassem as fronteiras e, portanto, aumentasse a pressão sobre a convertibilidade do dólar em ouro. Aonde os dólares iam, os banqueiros iam atrás. Em 1964, onze bancos americanos possuíam filiais na City de Londres. Em 1975, eram 58. Naquele momento, no entanto, Washington havia aceitado o inevitável e parado de prometer trocar dólares por ouro a uma taxa de 35 dólares por onça. Foi o primeiro passo de um desmantelamento sistemático das salvaguardas criadas em Bretton Woods numa tentativa de proteger o mundo do capital especulativo de curto prazo.

Foi isso que alavancou a globalização e nos trouxe o lado obscuro da globalização: a cleptocracia.

Como a cleptocracia funciona e como detê-la

A City de Londres obviamente não inventou a corrupção. Sempre houve funcionários públicos corruptos. Mas graças aos novos canais financeiros abertos pelas transações *offshore*, os limites do possível para alguns desses funcionários públicos se expandiram radicalmente.

O caminho para a corrupção é: roube, depois gaste. O funcionário extorque o dinheiro, depois gasta em algo de seu interesse. Isso é

arriscado, no entanto, porque uma pessoa que gasta dinheiro pode ter que explicar a fonte desse recurso. Se a compra é obviamente desproporcional em relação a seu salário, as autoridades podem facilmente supor que haja um crime por trás do dinheiro. Funcionários da comunista Polônia aceitavam suborno, mas tomavam cuidado para não ostentar ao usar a renda extra, para que seus delitos não chamassem a atenção das autoridades. A City de Londres, ao inventar as finanças *offshore*, acrescentou um terceiro estágio ao processo e tornou a corrupção dinâmica. Os funcionários públicos ainda roubam o dinheiro e ainda o gastam, mas as finanças *offshore* permitem esconder as conexões entre os dois atos.

O caminho para a cleptocracia, portanto, é: roube, esconda e depois gaste.

A cleptocracia sempre envolve múltiplas jurisdições, por isso ela exigiu burlar os controles de capital de Bretton Woods para que pudesse existir. Os funcionários públicos podem roubar dinheiro na Nigéria, esconder a titularidade do dinheiro na Suíça e gastá-lo em Londres. Ou podem roubar na Guiné Equatorial, esconder nas Bahamas e gastá-lo em Paris. Roubar no Afeganistão, esconder em Dubai e gastar no Líbano. Venezuela, Panamá, Miami. O padrão é infinitamente replicável.

Os métodos usados para esconder as origens do dinheiro são limitados somente pela imaginação de advogados, banqueiros e contadores que fazem o trabalho. Na década de 1960, as contas bancárias anônimas eram obviamente úteis, bem como instrumentos ao portador como os Eurobonds, embora títulos ao portador sejam algo tão flagrante que têm se tornado ilegais em um número cada vez maior de países. Atualmente, os principais instrumentos são empresas de fachada em jurisdições que não mantêm registros sobre seus proprietários (seja em Nevada ou em Nevis), “trusts”² (na ilha Jersey ou em Dakota

2 Entidades criadas para administrar operações financeiras e bens de terceiros.

do Sul), fundações (em Liechtenstein ou Luxemburgo) e sociedades limitadas (na Escócia ou Nova Zelândia) — qualquer coisa que crie uma barreira entre um ativo e seu proprietário. Essas técnicas podem ser combinadas: um indivíduo com dinheiro sujo sobrando pode comprar um iate usando uma conta bancária na Suíça, que é controlada por uma fundação em Liechtenstein, que é administrada por uma sociedade limitada na Inglaterra, que é controlada por uma empresa em Belize, que é de propriedade de um trust nas Ilhas Marshall. O número de jurisdições que pode ser usado é praticamente ilimitado, e cada um ajuda a esconder a conexão entre o roubo e o gasto.

Qualquer discussão sobre se um país em particular é uma cleptocracia ou não, portanto, não faz sentido. A essência da cleptocracia é que ela é globalizada, não está confinada por fronteiras nacionais. Não faz sentido perguntar se a Rússia é uma cleptocracia. É mais oportuno examinar como as elites russas são parte de um sistema cleptocrático através do qual os desvios do orçamento público estão conectados, via sociedades limitadas escocesas e bancos da Moldávia ou da Letônia, ao mercado imobiliário de Londres. Para fugir do escrutínio de suas ações, funcionários públicos russos exploram desalinhamentos entre as regulações de diferentes países. Se uma empresa cipriota possui uma conta bancária na Letônia, as autoridades de cada um dos países – considerando que queiram investigar, o que não é garantido — é capaz de obter o entendimento apenas parcial das finanças daquela empresa, enquanto seu proprietário possui uma visão completa. Isso torna as ações investigativas para descobrir a titularidade de ativos registrados dessa maneira extraordinariamente complicadas. O caso que envolveu a recuperação de 6 milhões de dólares escondidos pelo ditador haitiano Jean-Claude “Baby Doc” Duvalier se arrasta desde sua saída do poder, em 1986, e segue mesmo após a morte do ex-presidente.¹⁸

Algumas das análises mais detalhadas de como o *offshoring* funciona na prática aparecem nos relatórios do Subcomitê Permanente de Investigação do Senado dos EUA, particularmente aqueles que analisam os papéis dos bancos privados e *offshore* na lavagem de dinheiro das famílias dos governantes da Guiné Equatorial, Gabão e Nigéria, entre outros países. Organizações não governamentais, especialmente a Global Witness e a Transparência Internacional, também produziram pesquisas fundamentais. Processos judiciais de várias jurisdições contra Frederick Chiluba (presidente da Zâmbia de 1991 a 2002), Pavlo Lazarenko (primeiro ministro da Ucrânia de 1996 a 1997) e Teodorin Obiang (o vice-presidente em exercício da Guiné Equatorial), bem como contra empresas que violaram as leis anticorrupção da Inglaterra e dos Estados Unidos confirmam o caminho fundamental da cleptocracia: roube, esconda, gaste.

O dano causado pela cleptocracia é evidente, e a necessidade de combatê-la é urgente. Ela empobrece países já pobres e tira de seus governos a vontade e a capacidade de agir. Esse esvaziamento da capacidade de Estado é uma porta de entrada para a disseminação de doenças, desnutrição e miséria em muitas partes do mundo. O dinheiro roubado da África subsaariana e da antiga União Soviética poderia ter salvado inúmeras vidas caso tivesse sido usado para combater a epidemia global de HIV, que ainda causa um sofrimento imenso em ambas as regiões. A cleptocracia também desperta o ódio público, manifestado por expressões tanto positivas como profundamente destrutivas. Esse ódio desencadeou as manifestações que deram início à Primavera Árabe, bem como a revolução ucraniana de 2014; também lançou jovens nos braços de grupos militantes violentos, como o Boko Haram. “O maior desafio ao futuro do Afeganistão não é o Taleban [...]. A grande ameaça à viabilidade de longo prazo do Afeganistão moderno é a corrupção”, disse o General John Allen, ex-comandante das forças internacionais no Afeganistão, em depoimento ao Comitê de Relações

Internacionais do Senado americano em 2014. “A insurreição ideológica, as redes patrimonialistas criminosas e o negócio das drogas formaram uma terrível aliança, cujo sucesso depende da captura criminosa de suas funções governamentais em todos os níveis”.¹⁹

Por que a transparência importa

O mundo nunca será capaz de eliminar a corrupção, mas combater a cleptocracia é urgente e possível. É vital bloquear o caminho que permite a governantes omitir a propriedade de recursos roubados e gastá-los impunemente. Há duas maneiras distintas, porém relacionadas, de fazer isso. Ambas dependem do aumento da transparência.

O primeiro caminho é Estados trocarem informações sobre os ativos pertencentes aos cidadãos de um país e mantidos por instituições financeiras de outro país. Governantes da Nigéria não estariam dispostos a guardar os recursos roubados na Suíça, por exemplo, se soubessem que informações sobre sua riqueza seriam repassadas de volta ao governo nigeriano. O Padrão de Declaração Comum (*Common Reporting Standard*) sobre informações financeiras desenvolvido em 2014, que a maioria dos países do mundo se comprometeu a adotar, é o primeiro passo nesse processo. No entanto, os Estados Unidos ainda não assinaram o acordo, preferindo adotar um padrão próprio estabelecido pela Lei de Conformidade Tributária de Contas Estrangeiras (FACTA, na sigla em inglês), aprovada em 2010. Ela não obriga Washington a fornecer a autoridades estrangeiras informações sobre ativos mantidos nos Estados Unidos por seus cidadãos, mas obriga outros países a fornecer tais informações sobre a renda estrangeira de cidadãos americanos. Esse descompasso já está atraindo ativos suspeitos para os Estados Unidos, e é fundamental que a disparidade entre os padrões dos Estados Unidos e internacionais seja resolvida o mais rápido possível.

O segundo caminho envolve tornar transparente a propriedade de estruturas corporativas que os cleptocratas usam para esconder seus ativos. Isso poderia exigir tornar públicas as informações relevantes ou permitir o acesso a elas por autoridades do Estado e investigadores autorizados. Até o momento, a grande maioria das jurisdições não publicam os verdadeiros proprietários ou beneficiários das empresas, *trusts*, fundações, sociedades limitadas ou outras estruturas registradas lá, e muitas nem mesmo guardam essa informação. Mesmo aqueles países que fazem ambas as coisas — como o Reino Unido — não verificam a informação fornecida ou exigem que tenha sua autenticidade reconhecida oficialmente antes de registrar a empresa. Isso permite que governantes corruptos — como o ex-presidente da Ucrânia Viktor Yanukovich (2010-14) — omitam a propriedade de ativos usando empresas aparentemente insuspeitas. Os Estados Unidos ainda não tomaram nenhuma medida significativa para tornar essas estruturas mais transparentes. Até mesmo o FBI é incapaz de determinar quem são os verdadeiros proprietários de empresas sediadas em estados norte-americanos com regulação frouxa nessa matéria, como Delaware, Nevada e Wyoming.

Combater a cleptocracia exigirá uma campanha global para coordenar as respostas de diferentes países e garantir que novas regulações acabem com as brechas legais existentes em vez de criar novas. Em 2016, o primeiro-ministro britânico David Cameron sediou um encontro anticorrupção em Londres que foi encerrado com a promessa de aumento da cooperação global contra a cleptocracia. Mas Cameron perdeu o posto pouco tempo depois, após o referendo britânico sobre o “Brexit”, e sua sucessora não demonstrou interesse em dar continuidade a sua iniciativa. Não apenas nenhum outro líder mundial assumiu seu lugar, como a administração Trump nos Estados Unidos eliminou regulações existentes que exigiam que empresas que lidam com recursos naturais publicassem seus pagamentos a autoridades estrangeiras.

Enfrentar as práticas financeiras pouco transparentes que possibilitam a cleptocracia mostrou-se uma tarefa difícil por diversas razões. Um obstáculo importante é que, como tem sido o caso desde o princípio das finanças *offshore*, não são apenas os cleptocratas que usam estruturas estrangeiras para esconder seus ativos.

Quando, em 2011, o governo americano propôs a troca de informações sobre contas bancárias de estrangeiros não residentes no país com seus respectivos países de origem, 25 membros do Congresso da Flórida (que possui um número particularmente alto de contas de estrangeiros não residentes) escreveram ao presidente Barack Obama em nome dos clientes bancários potencialmente atingidos se manifestando contrários à medida. “Eles estão preocupados”, dizia a carta, “com a possibilidade de que pessoas não autorizadas dos governos de seu país vazem suas informações bancárias para grupos criminosos ou terroristas, o que poderia resultar em sequestro ou outras ações terroristas contra eles ou membros de sua família”. As mesmas palavras poderiam ter sido usadas por banqueiros suíços sobre seus clientes judeus nos anos 1930.²⁰ Essa é uma objeção sincera, mas também foi cinicamente usada durante anos por banqueiros para esconder seus delitos. Os governos precisam encontrar uma maneira de oferecer um porto seguro a indivíduos com temores legítimos e, ao mesmo tempo, impedir aqueles que buscam usar o sigilo para esconder seus crimes.

Do mesmo modo, os sonegadores de impostos do Ocidente são tão atraídos por ferramentas que escondam sua fortuna como os cleptocratas. Os casos na Justiça contra clientes dos bancos suíços UBS e Crédit Suisse revelaram como americanos ricos se utilizaram de contas suíças tornadas anônimas por meio de estruturas corporativas nas Bahamas, Dinamarca e Liechtenstein para esconder seu dinheiro do fisco americano (IRS). Eles contrabandearam os recursos de volta aos Estados Unidos usando *travelers checks*, dinheiro em espécie e — em um caso inesquecível — diamantes escondidos em um tubo de pasta de dente.

Além de esconder dinheiro do fisco, esses arranjos financeiros secretos também escondiam as fortunas de futuros ex-cônjuges, potenciais credores, crianças e outros interessados. As origens do dinheiro poderiam ser mais embaraçosas que criminosas, mas não havia nenhuma diferença significativa entre esses subterfúgios e aqueles usados pelo repressivo e violento ex-presidente nigeriano Sani Abacha (1993-98), suspeito de estar por trás do roubo de mais de 4 bilhões de dólares.²¹

Da perspectiva do dinheiro, sonegadores de impostos, refugiados e cleptocratas são a mesma coisa. Todos são ameaçados por um movimento por mais transparência, o que ajuda a explicar por que defensores de todos esses três grupos fazem campanha contra uma ação coordenada. É dentro desse contexto que deve ser entendida a interferência de Vladimir Putin nas eleições americanas (bem como nas eleições na França, Alemanha e outros países). Seu governo não busca necessariamente enfraquecer os Estados Unidos ou a União Europeia, mas impedi-los de se unir para criar um sistema internacional coerente e unificado que possa expor e impedir os fluxos financeiros ilícitos da elite ligada ao Kremlin. Nesse sentido, Putin é um aliado de conveniência de ocidentais endinheirados que desejam sonegar os impostos ou da classe-média venezuelana tentando manter seu dinheiro em Miami e longe das mãos de seu governo corrupto: os passos necessários para combater as redes cleptocratas internacionais também exporiam a riqueza desses três grupos.

Quando os políticos em Washington, Londres e outros lugares colocam os interesses de seu país à frente de um esforço conjunto para expor o dinheiro sujo, estão contribuindo para a existência da cleptocracia. Mas o bem-estar de longo prazo dos países mais pobres do mundo e os interesses de segurança do Ocidente demandam uma abordagem diferente.

Em 1944, os Aliados tentaram conter a ameaça que um fluxo financeiro irrestrito representava à democracia e à paz mantendo o di-

nheiro dentro das fronteiras nacionais. Essa tentativa fracassou, e a globalização deslanchou, mas o dinheiro oculto ainda representa um importante perigo. A organização sem fins lucrativos Global Financial Integrity estima que, entre 2012 e 2014, “fluxos financeiros ilícitos” anuais vindos de países em desenvolvimento eram da ordem de cerca de um trilhão de dólares.²² Cada um desses dólares é um obstáculo à fiscalização democrática do fluxo da riqueza ilícita e, quanto mais tempo demorarmos, mais desses dólares haverá.

Notas

1. “Thieves, Ancient and Modern”, 29 dez. 1819. In: Leigh Hunt, *The Indicator*. Londres: Joseph Appleyard, 1822, p. 95.
2. “Ticket-of-Leave”. *Blackwood’s Edinburgh Magazine*, fev. 1857, p. 179.
3. Frederic J. Goldsmid, “On Journeys Between Herat and Khiva”. *Journal of the Royal United Service Institution*, v. 19, n. 80 (1875), p. 10.
4. Stanislav Andreski, *Parasitism and Subversion: The Case of Latin America*. Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1966, p. 62.
5. Stanislav Andreski, *The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernisation*. Londres: Michael Joseph, 1968, pp. 93-94 e 108-109.
6. Andreski, *African Predicament*, p. 109.
7. <www.the-rathouse.com/2010/Andreski_on_Africa_Introduction.pdf>.
8. Sinnathamby Rajaratnam, “Bureaucracy versus Kleptocracy”. In: Arnold J. Heidenheimer (Org.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transaction Books, 1978, p. 547.
9. *Ibid.*, p. 548.
10. Andreski, *African Predicament*, p. 96.

11. Leonard Barnes, *Africa in Eclipse*. Londres: Gollancz, 1971, p. 22.
12. Andreski, *African Predicament*, p. 94.
13. Ibid., p. 95.
14. Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Chicago: University of Chicago Press, 2015, p. 20.
15. Ian Fraser, *The High Road to England*. Londres: Michael Russell, 1999, p. 262.
16. Ibid., p. 262.
17. Kathleen Burk, “Witness Seminar on the Origins and Early Development of the Eurobond Market”. *Contemporary European History*, v. 1, n. 1 (mar. 1992), p. 71.
18. Ver “Jean Claude ‘Baby Doc’ Duvalier (Switzerland)”, Iniciativa para Recuperação de Ativos (StAR), Banco Mundial e UNODC. Disponível em: <<http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/18515>>.
19. *A Transformation: Afghanistan Beyond 2014*, Comitê de Relações Internacionais do Senado, 113ª Legislatura, 30 abr. 2014 (depoimento de John Allen). Disponível em: <www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Allen_Testimony.pdf>.
20. O texto na íntegra está disponível em: <<https://posey.house.gov/uploadedfiles/irs-delegationletter-march3-2011.pdf>>.
21. David Smith, “Switzerland to Return Sani Abacha ‘Loot’ Money to Nigeria”. *The Guardian*, 18 mar. 2015. Disponível em: <www.theguardian.com/world/2015/mar/18/switzerland-to-return-sani-abacha-loot-money-to-nigeria>.
22. “Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014”. Global Financial Integrity, abr. 2017, p. x. Disponível em: <www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017_final.pdf>.

A ascensão da cleptocracia

LAVANDO DINHEIRO E LIMPANDO REPUTAÇÕES

Alexander Cooley, John Heathershaw e J.C. Sharman

Alexander Cooley é diretor do Harriman Institute da Universidade Columbia e professor de ciência política do Barnard College. John Heathershaw é professor associado de relações internacionais da Universidade de Exeter. J.C. Sharman é professor de relações internacionais da Universidade de Cambridge.

A cleptocracia e a grande corrupção¹ estão mais em evidência do que nunca. Com a crescente atenção mundial sobre esses abusos, emergiu uma imagem relativamente clara das economias políticas domésticas afetadas por governos cleptocráticos. Analistas demonstraram como instituições do Estado são construídas para permitir que as elites e suas famílias roubem sistematicamente, protegendo-as politicamente. Em particular, países ricos em recursos naturais que são vulneráveis à captura do Estado pela cleptocracia estão sob lupa.

Para entender as operações dos atuais cleptocratas da “alta-roda”, precisamos olhar para além das fronteiras das instituições políticas por

1 De acordo com a Transparência Internacional, a “grande corrupção” ou “corrupção de larga escala” (*grand corruption*) é o abuso do poder no alto escalão que beneficia poucos à custa de muitos e causa danos sérios e generalizados aos indivíduos e à sociedade. (N. T.)

* Publicado originalmente como “Laundering Cash, Whitewashing Reputations”, “*Journal of Democracy*”, Volume 29, Número 1, Janeiro de 2018 © 2018 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

eles saqueadas. Inúmeros artigos da imprensa destacam cleptocratas e suas famílias comprando coberturas e carros luxuosos, participando de eventos internacionais beneficentes e de gala e contratando agentes, advogados, porta-vozes e pilares do establishment do Ocidente para limpar suas reputações. Jornalistas investigativos e formuladores de política pública estão começando a voltar sua atenção para a ampla gama de atividades cleptocráticas que acontece no próprio Ocidente¹ — quer isso envolva o vice-presidente da Guiné Equatorial sendo julgado na França por corrupção, a filha do ex-presidente do Uzbequistão sendo investigada por lavagem de dinheiro em meia dúzia de países ou o primeiro-ministro malaio suspeito de conexão com o desvio de mais de 4,5 bilhões de dólares do fundo soberano de seu país para suas contas bancárias pessoais ao redor do mundo. A análise conceitual que explica como essas peças se encaixam, no entanto, permanece escassa.

Os cleptocratas não apenas transformam suas instituições políticas para controlar sistematicamente a atividade econômica e saquear a riqueza advinda dos recursos naturais, eles também cultivam uma extensa rede de atores e instituições transnacionais para ajudá-los a camuflar seus fluxos financeiros e melhorar sua reputação. Embora alguns desses relacionamentos e atividades continuem ocultos, uma das marcas da cleptocracia contemporânea é sua visibilidade pública. Diferentemente de outros atores criminosos — como narcotraficantes e terroristas —, que mantêm sua extensa rede transnacional à sombra, os cleptocratas costumam usar os agentes, serviços e instituições da globalização não apenas para assegurar seu patrimônio como também para manter seu status.

Fundamental nesse processo é o trabalho de intermediários que misturam as receitas ilícitas aos fluxos financeiros e investimentos legítimos. Os intermediários contratados pelos cleptocratas — incluindo banqueiros, corretores imobiliários, advogados, gestores de ativos e relações públicas — trabalham para desvincular o perfil de seus clien-

tes de seus atos de corrupção, apresentando-os como respeitáveis empresários e filantropos cosmopolitas, muitas vezes por meio do uso de instituições de governança global. Muitas vezes esse trabalho envolve destacar as supostas características de defensores da democracia e de combatentes da corrupção de atores cleptocratas.

Por meio desses intermediários, os cleptocratas amplificam sua influência e aumentam sua segurança ao construir relacionamentos junto a influenciadores e instituições internacionais. Esses esforços deram origem a uma “sociedade incivil transnacional”: enquanto domesticamente muitos cleptocratas reprimem a sociedade civil e suas ligações com ONGs, financiadores e veículos de imprensa estrangeiros, globalmente eles promovem uma complexa teia de relacionamentos transfronteiriços.² Infelizmente, no atual momento o equilíbrio global entre a sociedade civil transnacional e sua contraparte mais sombria parece pender para esta última.

A nova cleptocracia

O aspecto internacional da cleptocracia está orientado para dois objetivos principais: a lavagem de dinheiro e a lavagem de reputações. Obviamente, nem a cleptocracia nem as redes cleptocráticas são uma novidade. Relatos dos anos 1960 e 1970 descrevem a brutalidade de terríveis cleptocratas — incluindo o presidente das Filipinas Ferdinand Marcos (1965-86), o presidente do Haiti Jean-Claude Duvalier (1971-86) e o presidente do Zaire Mobutu Sese Seko (1965-97) — que enriqueceram a si e suas famílias ao mesmo tempo em que empobreceram seu povo. Hoje sabemos também que essas mesmas pessoas esconderam bilhões de dólares em contas secretas na Suíça. Mas duas importantes características diferem a atual era de cleptocracia global de seus precursores.

Primeiro, um cenário global em transformação enfraqueceu a antiga primazia da geopolítica nas relações do Ocidente com os clepto-

cratas. Durante a Guerra Fria, a maioria dos formuladores de política aceitava que a orientação geopolítica de um país prevalecesse sobre preocupações com abusos domésticos, incluindo o autoritarismo, violações de direitos humanos e a grande corrupção. Para garantir a estabilidade e a lealdade ao regime, os países ocidentais muitas vezes canalizavam a ajuda internacional para cleptocratas por meio de instituições financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial. Como disse publicamente o presidente americano Ronald Reagan em 1986 ao ser perguntado se os Estados Unidos deveriam tolerar os excessos autoritários de Marcos: “não conheço nada mais importante do que as bases militares nas Filipinas”.³

De maneira similar, para proteger as empresas francesas e seus interesses após a descolonização da África francesa em 1960, as elites da França estabeleceram um intrincado sistema de laços pós-coloniais posteriormente denominado de “La Françafrique”. Esses arranjos, que sobreviveram por mais de três décadas, asseguraram que os autocratas africanos protegessem os interesses franceses em troca da vista grossa do governo francês em relação à movimentação de recursos massivos advindos de propina e suborno por meio de empresas de energia e mineração e de bancos franceses.⁴

O fim da Guerra Fria não apenas aliviou a pressão geopolítica sobre os Estados Unidos para apoiar Estados antissoviéticos como também levou a uma mudança fundamental nas atitudes internacionais em relação à corrupção. Até os anos 1990, a visão de que a corrupção era necessária para se fazer negócios em muitos países em desenvolvimento era generalizada; até 1998, por exemplo, as empresas alemãs podiam descontar as propinas pagas no exterior do total de imposto a pagar. Durante os anos 1990, no entanto, a crença de que a corrupção era de fato moralmente questionável e danosa ao desenvolvimento doméstico se espalhou rapidamente. Em 1995, a Transparência Internacional, organização com sede em Berlim, divulgou seu primeiro Ín-

dice de Percepção da Corrupção, uma pesquisa que ousava mostrar os nomes daqueles países percebidos pelos respondentes como os mais corruptos do mundo.

Uma série de tratados e acordos internacionais — incluindo a Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996), a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE (1997) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003) — solidificou a nova norma anticorrupção. Após a Guerra Fria, os Estados Unidos aprovaram sua própria Lei Anticorrupção no Exterior (aprovada em 1977), e esforços anticorrupção tornaram-se o padrão em seus programas de assistência ao desenvolvimento. Por fim, a comunidade internacional passou a aceitar publicamente o princípio de que, caso ficasse provado que os ativos de cleptocratas mantidos no exterior tiveram origem ilícita, os mesmos poderiam voltar para seu país de origem.⁵ Até mesmo na França julgamentos recentes de cleptocratas africanos sinalizaram uma crescente rejeição aos arranjos que anteriormente deram abrigo a práticas de grande corrupção (e seus frutos).

O fortalecimento das normas de transparência na era pós-Guerra Fria transformou a forma como os cleptocratas administram sua riqueza e reputação internacional. Incapazes de drenar dinheiro diretamente para contas bancárias estrangeiras ou fazer negócios usando suas credenciais anticomunistas, os cleptocratas desenvolveram redes globais sofisticadas para lavar sua fortuna e evitar o escrutínio público internacional. Os intermediários profissionais globais, cujos serviços especializados atendem às necessidades dos clientes internacionais de alto patrimônio, foram fundamentais para essas novas redes. Resumindo, as instituições e intermediários ocidentais desempenham um papel crucial na facilitação da corrupção transnacional.

A lavagem de dinheiro

No mundo dos negócios e serviços financeiros, surgiu toda uma indústria voltada aos cleptocratas que vai desde centros financeiros como Londres e Nova York até uma gama de jurisdições *offshore* e paraísos imobiliários. Mesmo quando cleptocratas ou seus agentes fecham negócios com parceiros não ocidentais — como uma empresa estatal chinesa — o dinheiro costuma percorrer uma rota planejada por provedores de serviços financeiros ocidentais e acabar em contas ocultas de governantes e funcionários de alto escalão. Apenas recentemente os analistas começaram a se dar conta da geografia global da lavagem de dinheiro.

Finanças offshore: Nenhuma inovação institucional foi mais importante para os cleptocratas do que as empresas de fachada que não deixam rastros. Seu uso sistemático tornou-se lugar-comum para empresas multinacionais que buscam minimizar suas obrigações tributárias em todas as jurisdições assim como indivíduos abastados e cleptocratas querendo operar em sigilo. Estimativas do total de riqueza depositada em *offshores* variam: o economista Gabriel Zucman estimou que 8% do PIB global é mantido em *offshores*, o que inclui cerca de 30% da riqueza africana e 50% da russa.⁶

A divulgação dos Panama Papers em 2016, detalhando os registros do escritório de advocacia panamenho Mossack Fonseca, revelou a escala industrial do uso de empresas de fachada e a complexidade de suas estruturas aninhadas. Os Panama Papers salientaram um ponto crítico: apesar da noção comum de que essas empresas de fachada estão sediadas principalmente em pequenos paraísos fiscais em localidades exóticas, as jurisdições mais problemáticas estão localizadas na verdade em países da OCDE. Em um estudo pioneiro, Michael Fingleton, Daniel Nielsen e J.C. Sharman enviaram mais de 7.400 solicitações para provedores de serviços financeiros em nome de clientes fictícios com variados graus de risco de corrupção. Sua investigação revelou que os provedores de empresas de fachada dos Estados Uni-

dos e do Reino Unido eram menos propensos a seguir as diretrizes da Força-Tarefa de Ação Financeira para a determinação da propriedade do que os chamados paraísos fiscais de fora da OCDE. Os pesquisadores identificaram provedores de empresas de fachada em Delaware, Nevada e Wyoming, onde serviços de abertura de empresas são uma fonte importante de receitas para o governo, como alguns dos menos transparentes do mundo,⁷ informação posteriormente confirmada por outros estudos. À medida que o regime de transparência global ganha força, os Estados Unidos parecem criar ainda mais exceções para si. A ONG de transparência Tax Justice Network coloca os Estados Unidos abaixo apenas da Suíça e de Hong Kong em seu Índice de Sigilo Financeiro de 2015.⁸

Para muitos países pós-soviéticos, a construção do Estado e as finanças *offshore* estão interligadas. Os regimes e as famílias dos governantes acumularam fortunas pessoais desviando para contas no exterior rendas de ativos do Estado tais como commodities, ajuda externa e a venda ou os lucros das empresas estatais da era soviética. No Cazaquistão, Mukhtar Ablyazov, ex-ministro e presidente do banco BTA, usou mais de mil empresas de fachada para esconder bilhões de dólares das autoridades — algo que ele alega, com certa razão, ser feito sistematicamente por empresas e pela elite política do Cazaquistão. No Tadjiquistão, os lucros da empresa estatal de alumínio Talco, maior exportadora nacional, foram transferidos para empresas de fachada registradas nas Ilhas Virgens Britânicas e depois serviram a uma série de propósitos públicos e privados, entre os quais compras no varejo e negociações empresariais em favor de membros da família do presidente. No Quirguistão, empresários ligados ao filho do presidente Kurmanbek Bakiyev (2005-10) operaram o Asia Universal Bank como um nó da rede financeira *offshore*, com bilhões de dólares circulando em contas empresariais anônimas, às vezes servindo de correspondente bancário de importantes bancos internacionais, como o Standard Chartered e o Raiffeisen.⁹

O sumidouro imobiliário global: Uma vez que o dinheiro é “limpo” por meio de redes de empresas, seus controladores podem usá-lo para promover tanto objetivos sociais ou políticos como interesses empresariais dos cleptocratas. Talvez sua destinação mais importante seja o mercado global de imóveis de luxo, no qual estrangeiros investem bilhões de dólares todos os anos, misturando recursos de origem lícita e ilícita, em ativos protegidos pelas leis imobiliárias ocidentais. Das dez principais localidades que a Christie’s International Real Estate identificou em seu primeiro relatório anual, publicado em março de 2013, sobre imóveis de luxo ao redor do mundo, nove estavam no Ocidente, incluindo Londres, Nova York e Paris.¹⁰ Em todos esses mercados, corretores imobiliários facilitam transações, mas assumem pouca responsabilidade pela identificação do real comprador ou pela verificação da origem dos recursos. Nos Estados Unidos, a Associação Nacional de Corretores de Imóveis conseguiu pressionar com sucesso pela isenção das exigências de transparência em relação à lavagem de dinheiro previstas pelo Patriot Act (“lei patriótica”) de 2001.¹¹ No Reino Unido, corretores são responsáveis por verificar a identidade do vendedor, não do comprador, e a indústria imobiliária é, em grande medida, autorregulada. Com grandes comissões em jogo, os conflitos de interesse abundam.¹² E nos mercados de imóveis de luxo ao redor do mundo, compras de luxo são frequentemente conduzidas por meio de empresas de fachada ou *trusts*, acrescentando novas camadas de sigilo às transações.

A ausência de pesquisa acadêmica sobre as dinâmicas do mercado global de imóveis de luxo é surpreendente, mas uma série de matérias investigativas importantes conduzidas por jornalistas e ONGs nos Estados Unidos e no Reino Unido parecem ter produzido algumas reações por parte de reguladores americanos. Uma operação conduzida pelos produtores do documentário “From Russia with Cash” [Da Rússia com dinheiro] do canal britânico BBC Four revelou que, para facilitar as transações, corretores pareceram ignorar deliberadamente

sinais de alerta indicando que seus clientes eram de alto risco no que se refere à corrupção.¹³ Após a publicação de uma matéria do *New York Times* detalhando quem eram os bilionários e as empresas de fachada proprietárias de imóveis no luxuoso Time Warner Center em Manhattan,¹⁴ a Rede de Combate a Crimes Financeiros (FinCEN, na sigla em inglês) do Departamento do Tesouro americano implementou um programa piloto de “pessoas geograficamente obrigadas” (*geographic targeting orders* ou GTO, na sigla em inglês) que obriga a publicação do nome do verdadeiro comprador em todas as compras em dinheiro acima de determinado valor (3 milhões de dólares em Manhattan e 1 milhão de dólares em Miami) na compra de seguro imobiliário. Nos estágios iniciais do programa, o FinCEN descobriu que 30% dos beneficiários ou representantes da aquisição identificados haviam sido previamente mencionados em relatórios sobre atividades suspeitas em instituições financeiras americanas.¹⁵ Ainda assim, embora o Tesouro americano tenha expandido o programa GTO para dez mercados, as diretrizes para profissionais do ramo imobiliário referentes à lavagem de dinheiro ainda permanecem em grande parte como recomendações e não obrigações.

Os reguladores britânicos estão apenas começando a se dar conta da escala do problema. A Agência Nacional contra o Crime estima que a lavagem de dinheiro que passa pelo Reino Unido pode chegar a espantosos 90 bilhões de libras anualmente — a maior parte acabando no setor imobiliário. Entre 2012 e 2016, o número de pedidos de assistência jurídica mútua (usados para investigar a lavagem de dinheiro) feitos a Londres por governos estrangeiros mais do que dobrou. Uma nova lei adotada em 2017 concedeu maiores poderes aos reguladores para investigar riquezas não explicadas usadas em aquisições de imóveis de luxo.¹⁶ Mas às vezes são os ativistas, não as autoridades, que desvendam casos suspeitos. A ONG Global Witness descobriu que, após fugir do Cazaquistão para o Reino Unido em 2010, Maksim Bakiyev, filho do presidente deposto, estabeleceu residência em uma

mansão em Surrey comprada por meio de uma empresa anônima.¹⁷ Outros exemplos abundam: acredita-se que um bilionário russo politicamente influente e um ex-ministro do governo nigeriano estejam entre os compradores de apartamentos de luxo de um arranha-céu em Londres no qual um quarto das unidades é controlado por empresas *offshore*.¹⁸

A limpeza de reputações

Movimentar e investir o dinheiro de maneira transnacional é o primeiro mandamento do cleptocrata moderno, mas limpar a reputação também é importante. Nos casos mencionados acima, o Cazaquistão contratou empresas para retratar Ablyazov como uma maçã podre, o Tajiquistão usou suas contas offshore para financiar lobistas no Congresso americano, e o Asia Universal Bank contratou três ex-senadores americanos para fazer parte de seu conselho como demonstração de sua importância e legitimidade.¹⁹

A limpeza de reputação envolve minimizar ou ocultar evidências de corrupção e autoritarismo no país natal do cleptocrata e retratar os cleptocratas como cidadãos globais enganados. Seu primo mais sombrio é chamado de “relações públicas negativas” (*black PR*) e tem como objetivo manchar a reputação dos rivais políticos de um cleptocrata. A limpeza de reputações é composta por uma teia de práticas inter-relacionadas que vão além da esfera econômica e englobam várias técnicas de estabelecimento de redes sociais e políticas. Entre elas estão: assegurar o direito de um cleptocrata residir no exterior, promover uma campanha agressiva de relações públicas e criação de imagem e usar atividades filantrópicas para abrigar o cleptocrata numa teia de alianças transnacionais.

Assegurar múltiplas cidadanias: Para cleptocratas e oligarcas, assegurar múltiplos direitos de residência para si e seus familiares serve

como uma manta protetora para sua segurança pessoal, incluindo o acesso às proteções legais de um país onde o Estado de Direito é mais confiável do que em seu país natal. Também oferece uma saída caso seu capital político doméstico acabe.

Uma técnica comum é um cleptocrata indicar parentes para o corpo diplomático, assegurando a eles, assim, o direito de viajar internacionalmente, de estabelecer residência no exterior e imunidade diplomática. Em todos os países da Ásia Central, parentes próximos do presidente sistematicamente ocuparam posições diplomáticas importantes.²⁰ Por exemplo, Gulnara Karimova, filha do ex-presidente do Uzbequistão Islam Karimov (1990-2016) envolvida em diversos escândalos, foi conselheira da missão do Uzbequistão na ONU em Nova York, embaixadora na Espanha e representante permanente da ONU em Genebra. Ozoda Rahmon, a primeira filha do presidente do Tajiquistão, ocupou cargos do alto escalão no Ministério das Relações Exteriores.

O direito de viver no exterior também está cada vez mais à venda. Nas últimas duas décadas surgiu um mercado global de dupla cidadania e de vistos de investidor imigrante, permitindo que estrangeiros adquirissem o direito de residência em países da OCDE e outros Estados potencialmente atrativos por meio de mecanismos perfeitamente legais. Todos os países da OCDE possuem algum tipo de residência ou programa de visto para investidores, e mais da metade deles criou programas para atrair o capital estrangeiro após a crise financeira global.²¹

Uma nova indústria de escritórios internacionais de advocacia e especialistas em dupla cidadania surgiu para realizar essas transações.²² Um desses escritórios, Henley and Partners, publica e atualiza anualmente o “Global Residence and Citizenship Handbook” [Manual de residência e cidadania global] e o descreve como “o guia internacional padrão da área, um guia confiável para clientes privados, profissionais de gestão de ativos e governos”.²³ O Congresso e Exposição sobre Re-

sidência e Cidadania Internacionais realizado em novembro de 2017 em Abu Dhabi recebeu mais de quinze mil visitantes, que se informaram sobre suas opções em pequenas nações insulares como Chipre, Dominica e Santa Lúcia bem como em países maiores como Austrália, Canadá e Espanha.²⁴ Embora essa indústria não esteja voltada especificamente para os cleptocratas, há evidências de que os compradores de residência e cidadania são muitas vezes cidadãos ricos de Estados com altos níveis de corrupção.

Dados de programas nacionais individuais corroboram essa afirmação. Por exemplo, números divulgados pelo Comitê Consultivo sobre Migração do Reino Unido revelam que, dos 1.647 pedidos de residência aceitos com base no programa de investidor categoria Tier 1 desde seu início em 2008 até 2013, cerca de um quarto veio de russos (433) e outro quarto de chineses (419), com Egito (46) e Cazaquistão (41) também entre os principais países de origem.²⁵ Em 2015, de acordo com o escritório britânico da Transparência Internacional (TI-UK), a proporção somada desses “vistos de ouro” solicitados por cidadãos chineses e russos havia aumentado 60%. Críticos alertaram sobre a falta de fiscalização e uma quase completa ausência de diligência em relação às origens dos recursos investidos por meio desse programa. Um estudo conduzido pela TI-UK concluiu que “é altamente provável que quantias substanciais de recursos frutos de corrupção vindos da China e da Rússia tenham sido lavados no Reino Unido por meio do programa britânico de vistos para investidores categoria Tier 1”.²⁶

O governo do Chipre também criou um programa de visto para investidores, cujos participantes recebem passaportes que — pelo fato de o Chipre ser membro da União Europeia — dá a seus portadores o direito de trabalhar e residir em qualquer parte da UE. De acordo com matéria investigativa do *The Guardian*, apenas em 2016 mais de quatrocentos passaportes foram emitidos por esse programa, o que produziu o equivalente a mais de quatro bilhões de euros em inves-

timentos entre seu início em 2013 e meados de 2017. A demanda foi particularmente acentuada entre cidadãos da Rússia e da Ucrânia. O *The Guardian* relatou que uma lista vazada de recipientes de passaportes incluía um ex-parlamentar russo, um industrial bilionário russo supostamente ligado ao presidente Vladimir Putin e dois ucranianos que eram então os principais acionistas em um banco posteriormente estatizado e envolvido em um escândalo.²⁷

De maneira similar, em 2014 Malta (também membro da UE) lançou um programa de passaportes que exige que os solicitantes paguem a quantia de 650 mil euros a um fundo de desenvolvimento nacional e invistam outros 150 mil euros em títulos do governo. Em meados de 2016, autoridades maltesas declararam que o programa havia emitido cerca de setecentos passaportes a cidadãos estrangeiros e arrecadado 200 milhões de euros.²⁸ Legisladores da UE expressaram preocupação com os programas do Chipre e de Malta e o Parlamento Europeu aprovou uma resolução crítica à prática em 2014, mas Bruxelas não deu continuidade.

Relações públicas e gestão global de reputação: Outro componente importante da “limpeza de reputação” para um cleptocrata é administrar os holofotes internacionais e influenciar as discussões. Nos Estados Unidos, a prática formal de *lobby* por parte de clientes estrangeiros é uma prática estabelecida, regulada pela Lei de Registro de Agentes Estrangeiros (FARA, na sigla em inglês) de 1938. Para conduzir trabalhos políticos em nome de um governo estrangeiro, um ator ou agente americano precisa se registrar formalmente junto ao Departamento de Justiça na base de dados do site fara.gov e detalhar as atividades políticas conduzidas. Para a UE, registrar-se para se tornar um lobista é algo ainda voluntário, embora regulamentos nacionais em países europeus variem consideravelmente — em dezenove estados, de acordo com uma organização europeia, falta uma legislação robusta para regular a prática de *lobby*.²⁹

Mas, além dessas atividades formais, oligarcas e cleptocratas fizeram uso de inúmeros canais informais para criar uma densa rede de aliados políticos, comentaristas favoráveis e zonas de influência. Empresas de consultoria e de relações públicas especializadas em melhorar a reputação internacional de regimes cobram preços altos e oferecem uma ampla gama de serviços. O ex-primeiro-ministro britânico Tony Blair foi criticado por oferecer, por meio de sua empresa de consultoria, serviços de aconselhamento político e estratégico ao presidente do Cazaquistão Nursultan Nazarbayev no início de 2011 — supostamente pelo preço de 5,3 milhões de libras por ano. A assistência oferecida por Blair e sua empresa incluía apoio na preparação da resposta do governo cazaquistão às críticas internacionais após a repressão aos protestos de trabalhadores da indústria petrolífera na cidade de Zhanaozen, no oeste do Cazaquistão, em dezembro de 2011, que resultou em catorze mortes confirmadas.³⁰

Além disso, empresas contratadas por cleptocratas podem lançar contra seus oponentes e outros alvos serviços especializados que se assemelham a táticas usadas por agências de inteligência do Estado. Esses serviços vão desde a coleta de informações comprometedoras por meio de invasão de contas pessoais e infiltração em círculos pessoais. Como revelou recente matéria investigativa do *Financial Times* sobre o pouco conhecido mercado de inteligência privada, “muitas empresas acumularam experiência e habilidades antes exclusivas de agências de inteligência do Estado e as colocaram a serviço de tiranos, oligarcas e qualquer outra pessoa disposta a pagar”. A matéria observa que a Arcanum Global, parte desse setor de inteligência e influência, ofereceu seus serviços ao oligarca cazaque rebelde Ablyazov ao mesmo tempo em que trabalhava para seus inimigos em Astana.³¹

Empresas de relações públicas também executam formas mais sutis de “gestão da reputação”, monitorando e criando conteúdos abertos, como verbetes da Wikipédia, ou criando tendências nas redes sociais e

campanhas em nome de seus clientes. Embora tal trabalho seja considerado legal, pode facilmente ultrapassar limites éticos. O recente colapso da empresa de relações públicas londrina Bell Pottinger foi causado pela publicação de um relatório detalhando como a empresa, em nome de aliados comerciais do polêmico presidente sul-africano Jacob Zuma, havia coordenado uma campanha socialmente divisiva para desviar atenção de Zuma. Os clientes da empresa também incluíam a esposa do presidente sírio Bashar al-Assad bem como o ditador bielorrusso Alyaksandr Lukashenka.³² Em alguns casos, as empresas podem até mesmo pressionar jornalistas e editores a não publicar matérias que possam destacar condutas inadequadas de seus clientes em seus países de origem ou prejudicar sua reputação de alguma forma.

Centros de estudos e institutos de pesquisas também são ativos valiosos para governantes interessados em polir sua imagem. A legislação americana é menos exigente em termos de transparência com *think tanks* do que com lobistas. Um artigo investigativo do *New York Times* sobre o financiamento estrangeiros de *think tanks* americanos revelou que muitas instituições respeitáveis não revelavam as origens de financiamentos de projetos de pesquisa.³³ Além de sua possível influência sobre o pensamento americano sobre política externa, tais recursos podem impedir que esses centros de pesquisa abordem questões envolvendo atividades potencialmente corruptas de seus doadores. Dessa forma, esses recursos podem ajudar a normalizar as atividades de cleptocratas e manter as investigações de suas fortunas pessoais fora da agenda de pesquisa. Em uma dura crítica à influência e atividades de *lobby* dos oligarcas ucranianos nos Estados Unidos, Taras Kuzio conclui que “contratar [...] os serviços de políticos, consultores, lobistas, *think tanks* e advogados é apenas uma parte de um problema mais amplo de corrupção reversa de países corruptos e líderes políticos autoritários”.³⁴

Até mesmo as universidades têm se tornado potenciais instrumentos de campanhas de influência. Embora a maioria das universidades de prestígio possuam comissões capazes de vetar doações estrangeiras, não há um procedimento padrão internacionalmente aceito para esse processo. Na maioria dos casos, o ônus da prova recai sobre aqueles que precisam demonstrar que os recursos oferecidos provêm de atos ilegais ou nefastos. Em 2011, surgiu uma série de escândalos em torno da revelação de ligações financeiras entre a London School of Economics (LSE) e o regime do ex-ditador da Líbia Muammar Gaddafi. Em março de 2009, foi revelado que Saif, filho do ditador, havia feito uma doação de 1,5 milhão de libras por meio de sua fundação ao Centro de Governança Global da LSE meses após ter sido aprovado no curso de doutorado da LSE. Esse escândalo levou à demissão do diretor da LSE Howard Davies e a uma investigação interna sobre o processo de *due diligence* (diligência prévia, ou exame dos riscos jurídicos e financeiros envolvidos em eventuais transações com determinada empresa, organização ou mesmo indivíduo) da universidade.

Esses casos também destacam os padrões duvidosos de uma indústria de *due diligence* que opera a portas fechadas. Quando o conglomerado norueguês Hydro fez negócios com a TML, uma das empresas de fachada que recebiam os lucros da indústria de alumínio do Tajiquistão, a diligência prévia conduzida pela Hydro sobre a TML “não revelou nada considerado prejudicial à reputação dos proprietários”. Mas existia um amplo conjunto de evidências — a maior parte delas vinda de processos judiciais dos quais a Hydro era uma das partes interessadas — sobre a corrupção na indústria de alumínio do Tajiquistão e sobre a ligação entre empresas de fachada como a TML e o governo.³⁵ Em casos como esse, a *due diligence* parece ser mero cumprimento formal de regulações da indústria e servir de negação plausível (*plausible deniability*) a clientes para que possam aceitar ou romper acordos com regimes cleptocratas a seu bel-prazer. Ao buscar provas cabais de

corrupção, investigadores ignoram questões que podem surgir a partir de um juízo de probabilidade. Nenhum especialista regional teria considerada baixa a probabilidade de corrupção na indústria de alumínio do Tajiquistão.

Filantropia com segundas intenções? Os guardiões profissionais das reputações dos cleptocratas frequentemente destacam as atividades filantrópicas de seus clientes. Para os cleptocratas, essas atividades representam não apenas um canal adicional de lavagem de dinheiro, mas também uma oportunidade de cultivar redes de aliados junto a outros governos, organizações sem fins lucrativos e organizações internacionais — uma teia de relacionamentos que constituem o que chamamos de “sociedade incivil transnacional”.

Antes de sua queda do poder em 2013, a uzbeque Gulnara Karimova presidiu o Fund Forum, uma fundação que ela usava para patrocinar projetos de interesse pessoal e promover sua imagem globalmente. A fundação estabeleceu parcerias com instituições respeitadas, incluindo o Museu do Louvre em Paris, o British Council, a agência de cooperação internacional do Japão e uma fundação de combate ao câncer de mama.³⁶ A maior parte dessas ações envolvia organizar eventos culturais ostentosos para a elite do Uzbequistão, incluindo o evento anual de moda e arte Style.uz em Tashkent. Não obstante, países estrangeiros querendo obter favores do governo uzbeque não resistiam à oportunidade de se associar à então poderosa Karimova, que reforçava, assim, sua credibilidade internacional.

Em 2008, a UNESCO decidiu criar um prêmio de pesquisa financiado pelo presidente da Guiné Equatorial Teodoro Obiang que levava seu nome (posteriormente renomeado, em parte para apaziguar os críticos). A maioria dos cidadãos da Guiné Equatorial não dispõe de acesso a serviços básicos de saúde, enquanto a família do governante é investigada por crimes de corrupção em larga escala nos Estados Unidos, Suíça, França e Espanha; um tribunal francês considerou o

vice-presidente Teodorin Obiang (filho do presidente) culpado pelos crimes de peculato e lavagem de dinheiro em outubro de 2017.³⁷

O Azerbaijão é um exemplo impressionante de como os cleptocratas conseguem combinar táticas financeiras e políticas a ações dirigidas de influência. Em setembro de 2017, um relatório investigativo do Projeto de Crime Organizado e Corrupção do *The Guardian* revelou que, entre 2012 e 2014, o governo azeri havia feito pagamentos no valor de 2,9 bilhões de dólares por meio de uma agência de um banco dinamarquês na Estônia e quatro empresas de fachada registradas no Reino Unido, cujos beneficiários eram mantidos em segredo. Grande parte do dinheiro foi usado em uma campanha para conquistar “construtores de imagem”, lobistas e políticos europeus envolvidos com aquele país, incluindo ao menos um observador de eleições. Esse caso veio na esteira do escândalo da chamada “diplomacia caviar” de 2013, que girou em torno das revelações de que o governo do Azerbaijão havia feito pagamentos em dinheiro, presentes e viagens de luxo a membros do Parlamento Europeu.³⁸

O que deve ser feito?

Uma das ironias da cleptocracia cotidiana é o fato de que os cleptocratas, após desvirtuar a lei para acumular fortuna em seus países de origem, apoiam-se na lei para proteger essa fortuna em outras jurisdições. Mas isso não significa que assegurar o Estado de Direito exige que os governos do Ocidente façam vista grossa a atividades escusas de despotas estrangeiros. Na verdade, o contrário é verdadeiro. Os cleptocratas dependem fortemente do uso *parcial e seletivo* da lei, da implementação desigual das regras que bloqueiam fundos de origem ilícita de origem estrangeira. O endurecimento das leis em algumas áreas importantes e, acima de tudo, o fortalecimento da aplicação das leis existentes contribuiriam bastante para impedir que as instituições jurídicas e financeiras ocidentais continuassem contribuindo para a cleptocracia.

A cleptocracia cotidiana prospera graças a deficiências importantes nas exigências de transparência e *accountability*, inclusive em Estados considerados os menos corruptos do mundo. Fechar as brechas do regime global de combate à lavagem de dinheiro exigirá que países do mundo inteiro criem registros nacionais de beneficiários e proprietários de empresas, com o objetivo de criar um banco de dados global e que possa ser facilmente consultado. Companhias que abrem empresas de fachada também deveriam ser obrigadas a criar, manter e relatar as verdadeiras identidades de seus clientes. Essas medidas também facilitarão a regulação do mercado de imóveis de luxo. Para o setor imobiliário, a publicidade deveria se tornar obrigatória em caso de vendas de alto valor em vez de continuar dependendo de autorregulação — que, como no setor financeiro, “está para a regulação assim como a autopercepção está para a percepção”.³⁹

Governos terceirizaram boa parte do trabalho de fiscalização financeira para empresas do setor privado, especialmente os bancos. Mas, na ausência de supervisão direta e sanções críveis, é ingênuo esperar que esses intermediários recusem oportunidades lucrativas ao aceitar clientes duvidosos. Embora os reguladores federais e estaduais americanos venham crescentemente aumentando as penalidades aos bancos, em grande medida continuaram a conceder carta branca a outras instituições — de escritórios de advocacia a agências imobiliárias — que se esquivam de suas responsabilidades de diligência.

Governos do Ocidente podem cortar as asas de cleptocratas ao negar vistos àqueles acusados de crimes de corrupção em larga escala. Os Estados Unidos e o Reino Unido instituíram esse regime, mas sua aplicação tem sido irregular e, a despeito de demandas por uma ação coordenada pelo G-20, outros países têm relutado a seguir o exemplo.⁴⁰ Ações de combate à corrupção também poderiam se beneficiar do novo sistema mundial de troca de informações fiscais instituído no âmbito do Padrão de Declaração Comum (*Common Reporting Standard*)

da OCDE. Por fim, aliados importantes na luta por *accountability* poderiam ser fortalecidos ao se permitir que grupos da sociedade civil e outros atores privados possam tomar medidas legais (civis e criminais) diretamente contra recursos ilegais vindos do exterior e contra os intermediários que os recebem. Isso poderia ser feito por meio de instrumentos legais como a Lei das Organizações Corruptas e Influenciadas pelo Crime Organizado (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* ou *RICO Act*) dos Estados Unidos, dispositivos que preveem a recuperação de ativos ilícitos e ações judiciais *qui tam* (que permite que delatores sejam parte interessada do processo).⁴¹

Em relação à limpeza de reputação, precisamos de coalizões de pesquisadores acadêmicos, jornalistas e organizações da sociedade civil que realizem investigações inovadoras e aprofundadas, que poderiam começar em casa, olhando para o financiamento recebido por universidades e *think tanks*. Ademais, instituições públicas deveriam ser obrigadas a seguir padrões de transparência similares àqueles previstos na Lei de Registro de Agentes Estrangeiros, com a divulgação de todos os encontros realizados e doações recebidas. Por fim, os setores de inteligência privada e gestão da reputação deveriam se sujeitar aos mesmos padrões de transparência. Para negócios acima de determinado valor, relatórios de diligência — produtos atualmente de procedência duvidosa, mas potencialmente de grande importância para combater a corrupção — deveriam ser publicados online e com todas as fontes anonimizadas.

Regimes pouco transparentes permitiram que intermediários profissionais construíssem uma máscara de respeitabilidade para governantes corruptos e seu dinheiro. De pesquisas acadêmicas ao mundo das finanças, a abertura dos atos de corrupção de atores estrangeiros corruptos ao escrutínio público e dos reguladores ajudará a prevenir que as elites que desprezam o Estado de Direito em seus países de origem o invoquem seletivamente no exterior para se protegerem. Sem

tais mudanças, os países ocidentais, em particular os Estados Unidos e o Reino Unido, assistirão à corrosão do Estado de Direito e das normas democráticas em suas próprias sociedades enquanto abrigam cleptocratas estrangeiros cada vez mais globalizados e influentes.

Notas

1. Banco Mundial e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, “Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan”. Banco Mundial, Washington D.C., jun. 2007; Global Witness, “Undue Diligence: How Banks Do Business with Corrupt Regimes”. Mar. 2009; Subcomitê Permanente de Investigações do Senado dos Estados Unidos, “Keeping Foreign Corruption out of the United States: Four Case Histories”. 2010; Transparency International UK, “Closing Down the Safe Havens: Ending Impunity for Corrupt Individuals by Seizing and Recovering their Assets in the UK”. Dez. 2013.

2. Alexander Cooley; John Heathershaw, *Dictators Without Borders: Power and Money in Central Asia*. New Haven: Yale University Press, 2017, p. 47.

3. “The President’s News Conference, February 11, 1986”. Documentos públicos da Biblioteca Presidencial Ronald Reagan. Disponível em: <www.reaganlibrary.archives.gov/archives/speeches/1986/21186e.htm>.

4. Pascal Airault; Jean-Pierre Bat, *Françafrique: Opérations secrètes et affaires d’État*. Paris: Tallandier, 2016.

5. J.C. Sharman, *The Despot’s Guide to Wealth Management: On the International Campaign Against Grand Corruption*. Ithaca: Cornell University Press, 2017.

6. Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

7. Bastian Obermayer; Frederik Obermaier, *The Panama Papers: Breaking the Story of How the Rich and Powerful Hide Their Money*. Londres: Oneworld, 2016; Michael G. Findley; Daniel L. Nielson; J.C. Sharman, *Global Shell Games: Experiments in Transnational Relations, Crime, and Terrorism*. Nova York: Cambridge

University Press, 2014; Casey Michel, “The United States’ Problem with Financial Secrecy: How It Undermines U.S. Foreign Policy”. *Foreign Affairs*, 20 set. 2017.

8. “Financial Secrecy Index”. Tax Justice Network. Disponível em: <www.financialsecrecyindex.com>.

9. Cooley e Heathershaw, op. cit.

10. Christie’s International Real Estate, “Luxury Defined: An Insight into the Luxury Residential Property Market”. Mar. 2013, p. 17. Disponível em: <www.christiesrealestate.com/resources/v_1_1_20_1/siteresources/my%20folder/external-files/cire_whitepaper_mar2013.pdf>.

11. Transparency International, “Doors Wide Open: Corruption and Real Estate in Four Key Markets”. 2017.

12. Transparency International UK, “Faulty Towers: Understanding the Impact of Overseas Corruption on the London Property Market”. Mar. 2017.

13. Randeep Ramesh, “London Estate Agents Caught on Camera Dealing with ‘Corrupt’ Russian Buyer”. *The Guardian*, 7 jul. 2015.

14. Louise Story; Stephanie Saul, “Stream of Foreign Wealth Flows to Elite New York Real Estate”. *The New York Times*, 7 fev. 2015.

15. “FinCEN Renews Real Estate ‘Geographic Targeting Orders’ to Identify High-End Cash Buyers in Six Major Metropolitan Areas”. Rede de Combate a Crimes Financeiros/Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, 23 fev. 2017. Disponível em: <www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-renews-real-estate-geographic-targeting-orders-identify-high-end-cash>.

16. Caroline Binham, “Foreign Money Laundering Inquiries to UK Leap 12%”. *Financial Times*, 11 jun. 2017.

17. Global Witness, “Blood Red Carpet”. Mar. 2015.

18. Robert Booth; Helena Bengtsson, “The London Skyscraper That Is a Stark Symbol of the Housing Crisis”. *The Guardian*, 24 maio 2016.

19. Cooley e Heathershaw, op. cit.
20. Ibid.
21. Matthew Valencia, “Citizens of Anywhere”. *1843*, 2 out. 2017; Alexander Cooley; J.C. Sharman, “Transnational Corruption and the Globalized Individual”. *Perspectives on Politics*, v. 15, n. 3 (set. 2017), pp. 732-53.
22. Kristin Surak, “Global Citizenship 2.0: The Growth of Citizenship by Investment Programs”. Investment Migration Council, documento de trabalho n. 3. Genebra: Investment Migration Council, 2016. Disponível em: <<http://investmentmigration.org/download/global-citizenship-2-0-growth-citizenship-investment-programs>>.
23. “Citizenship by Investment”. Henley and Partners. Disponível em: <www.henleyglobal.com/citizenship-planning>.
24. Ver o website do evento em <www.citizenshipexpo.com>.
25. “Tier 1 (Investor) Route: Investment Thresholds and Economic Benefits”. Migration Advisory Committee, Londres, fev. 2014, p. 22.
26. “Gold Rush: Investment Visas and Corrupt Capital Flows into the UK”. Transparency International UK, out. 2015.
27. Sara Farolfi; David Pegg; Stelios Orphanides, “Cyprus ‘Selling’ EU Citizenship to Super Rich of Russia and Ukraine”. *The Guardian*, 17 set. 2017; Sara Farolfi; David Pegg; Stelios Orphanides, “The Billionaires Investing in Cyprus in Exchange for EU Passports”. *The Guardian*, 17 set. 2017.
28. Harry Cooper, “Malta Slammed for Cash-for-Passport Program”. *Politico (Europe)*, 17 ago. 2016.
29. Corporate Europe Observatory, “Spin Doctors to the Autocrats: How European PR Firms Whitewash Repressive Regimes”. 2015, p. 8.
30. Robert Mendick, “Tony Blair’s £5m Deal to Advise Kazakh Dictator”. *The Daily Telegraph*, 23 abr. 2016; Casey Michel, “Details of Tony Blair’s Dealings with Kazakhstan Leaked”. *The Diplomat*, 25 abr. 2016.

31. Tom Burgis, “Spies, Lies and the Oligarch: Inside London’s Booming Secrets Industry”. *Financial Times*, 28 set. 2017.

32. Liz Alderman, “Bell Pottinger, British P.R. Firm for Questionable Clients, Collapses”. *The New York Times*, 12 set. 2017.

33. Eric Lipton; Brooke Williams; Nicholas Confessore, “Foreign Powers Buy Influence at Think Tanks”. *The New York Times*, 6 set. 2014.

34. Taras Kuzio, “Ukrainian Kleptocrats and America’s Real-Life House of Cards: Corruption, Lobbyism and the Rule of Law”. *Communist and Post-Communist Studies*, v. 50, n. 1 (mar. 2017): 38.

35. Cooley e Heathershaw, op. cit., p. 109.

36. “Uzbekistan: Karimova’s Philanthropic Activities Raise Concern”. *Eurasianet*, 26 abr. 2012. Disponível em: <www.eurasianet.org/node/65319>.

37. “UNESCO: Disappointing Vote on Obiang Prize”. Human Rights Watch, 9 mar. 2012. Disponível em: <www.hrw.org/news/2012/03/09/unesco-disappointing-vote-obiang-prize>; “UNESCO Equatorial Guinea Obiang Nguema prize ‘shameful’”. *BBC*, 16 jul. 2012; Angelique Chrisafis, “Son of Equatorial Guinea’s President Is Convicted of Corruption in France”. *The Guardian*, 27 out. 2017.

38. Luke Harding; Caelainn Barr; Dina Nagapetyants, “Everything You Need to Know About the Azerbaijani Laundromat”. *The Guardian*, 4 set. 2017; European Stability Initiative, “Caviar Diplomacy: How Azerbaijan Silenced the Council of Europe, Part 1”. 24 maio 2012; Gerald Knaus, “Europe and Azerbaijan: The End of Shame”. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 3 (jul. 2015), pp. 5-18.

39. Willem Buiter citado por Martin Wolf, “Why Financial Regulation Is Both Difficult and Essential”. *Financial Times*, 15 abr. 2008.

40. “Denial of Entry to Corrupt Officials”. Transparency International, G20 Position Paper, maio 2014.

41. Sobre essas opções, ver Open Society Foundations, “Legal Remedies for Grand Corruption”. Out. 2016. Disponível em: <www.opensocietyfoundations.org/publications/legal-remedies-grand-corruption>.

Um réquiem para os partidos? Sistema partidário no Brasil, daqui para o futuro¹

Bruno P. W. Reis

Bruno P. W. Reis é vice-diretor e professor da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi secretário adjunto da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) de 2010 a 2012. É doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

Tema canônico da ciência política, objeto de uma apreciável linguagem de estudos clássicos (Duverger 1951, Lipset & Rokkan 1967, Sartori 1976, Katz & Mair 1995), o estudo dos sistemas partidários recebeu novo respaldo com a publicação recente, no âmbito do projeto *Varieties of Democracy* (V-Dem), de um trabalho que aponta a institucionalização do sistema partidário como um dos principais preditores da longevidade da democracia, ao lado de (porém mais que) a sociedade civil (Bernhard *et al.* 2015).

O argumento sobre a importância da sociedade civil para a democracia remonta pelo menos à primeira metade do século 19, quando Tocqueville empreendeu longa viagem aos Estados Unidos e reuniu

1 O autor quer agradecer a Sergio Fausto não só pela acolhida ao artigo, mas sobretudo pelas boas sugestões editoriais, que melhoraram muito a clareza e precisão do texto. Naturalmente, a responsabilidade pelos erros e imprecisões remanescentes é exclusivamente do próprio autor.

suas impressões num volume de vasta repercussão junto a seus contemporâneos e sua posteridade, dos dois lados do Atlântico (Tocqueville 1835). A tradição tocquevilleana na compreensão da democracia ganhou sua fórmula no cultivo da “arte da associação”. Para muito além da obra e do tempo de seu fundador, essa tradição deitou raízes fundas na compreensão partilhada pelos próprios americanos sobre as fundações de seu sistema político, conformando o eixo central do pluralismo que estruturou a ciência política norte-americana no século 20 sobre o alicerce da postulação de uma teia de interesses tecida por filiações múltiplas dos cidadãos a organizações que se entrecruzavam em suas disputas e interesses partilhados (Truman 1951, Bentley 1955, Dahl 1956).

Comparado ao lugar explanatório central ocupado pela sociedade civil na tradição tocquevilleana de compreensão da democracia, um sistema partidário estável (ou “institucionalizado”) tende a comparecer antes como variável dependente. Afinal, basta uma consulta ao *Contrato Social* de Rousseau (1762) para se constatar que os partidos políticos não necessariamente fazem parte do cânone doutrinário sobre democracia e soberania popular. Partidos não estão previstos na Constituição dos Estados Unidos da América e – pelo menos em tese, a depender do sistema eleitoral adotado – não necessariamente serão indispensáveis à realização de eleições. No entanto, alinhamentos e identidades partidárias, bem como a organização subsequente, parecem emergir de maneira quase instantânea onde quer que se organize alguma competição eleitoral pelo poder político. Nesse sentido, como *propriedade emergente* da rotinização democrática, a presença de um sistema de partidos tenderá a ser tomada antes como *sintoma* característico da existência de uma democracia saudável que como sua *explicação*. Porém, poucos atributos de uma democracia terão mecanismo de retroalimentação positiva tão imediatamente plausível como a decantação estável do alinhamento de interesses e a absorção institucio-

nal de conflitos potenciais implicadas na institucionalização do sistema partidário. Crucialmente, no que diz respeito à dinâmica da competição intra-elite, tão frequentemente desestabilizadora, a cristalização de um sistema partidário reforça o interesse da elite política na manutenção do regime, comprometendo-a com a preservação do *status quo*.

Embora se ocupe primariamente de um caso, o do Brasil, este não é primariamente um trabalho empírico. Não apresenta e testa uma hipótese confrontando-a com dados sistematicamente produzidos. É antes um ensaio rumo a um diagnóstico que tenta ser prospectivo quanto à dinâmica esperada para a vida partidária no Brasil, que confronta a conjuntura brasileira com aquilo que a literatura disponível sobre partidos, sistemas partidários, democracia e estabilização democrática nos permite divisar.

O que é uma democracia consolidada?

Tomado seriamente, o problema da “consolidação democrática” nada tem de trivial. A consolidação de um quadro institucional para o balizamento dos conflitos sociais configura um sistema complexo de coordenação de expectativas mútuas, em que eu me atenho à norma caso espere que outros também se atenham a ela, mas me disponho a violá-la em proveito próprio diante da expectativa de violação por meus rivais (Taylor 1976, 1987; Axelrod 1984; Skyrms 2004). De fato equilíbrios na interação estratégica entre milhões de agentes tendem a exibir considerável resiliência, e não deve surpreender que se apresentem aos olhos das pessoas a eles submetidas como um estado “natural” do mundo, cuja reversão habita o reino da utopia – ou o dos pesadelos. Aceitando o risco de certo exagero em favor de uma imagem para ilustrar o argumento: rupturas institucionais talvez sejam inconcebíveis até o momento em que se tornem inevitáveis. Elas nunca serão, nesse enquadramento, uma possibilidade que se mantenha no horizonte rotineiro das pessoas que vivem sob um sistema político qualquer.

No momento em que se torna plausível que alguém esteja cogitando da ruptura, os atores políticos tendem a precipitá-la, mesmo involuntariamente: ao incluírem a ruptura em seus cálculos, uma corrida pela antecipação da iniciativa alheia tenderá a instalar-se. Tudo isso nos induz a superestimar a consolidação e a institucionalização de regimes políticos tão logo eles se tornem minimamente rotinizados – e assim a trivializar o complexo problema do equilíbrio político-institucional. Seja por desejo orientado normativamente ou por resignação conformista, dissemina-se uma irresistível tendência à reificação do status quo – e assim o mundo tenderá a ser constituído, em nossa percepção cotidiana, por estereótipos de ditaduras mais ou menos sanguinárias e democracias relativamente consolidadas. Por temor de profecias que se autocumprem (ou mesmo por seu efeito real) e pela delicada coordenação de expectativas implicada na estabilização de um regime político, tende a ser inviável a operação rotineira de um regime *percebido* como não consolidado.

Mas o que é uma democracia consolidada? Ou, mais propriamente, sob que condições poderemos acreditar haver-se *consolidado* um regime democrático, tornando-o invulnerável às vicissitudes da disputa política? Sob um ponto de vista mais ambicioso, pode-se dizer que um regime político está consolidado quando os valores e princípios que orientam e animam suas instituições e sua constituição encontram ressonância disseminada na adesão sincera da população a esses mesmos princípios e valores. Algo análogo à tese da congruência entre os sistemas de autoridade presentes na população e no sistema político, a que se referiu Eckstein (1966), e que tratei como “sacralização” das instituições pela população (Reis 1997).

Contudo, formulado assim ambiciosamente, o conceito de “consolidação democrática” é um tipo ideal, referência analítica potencialmente relevante no plano heurístico, mas virtualmente inexistente de fato. Haverá alguns poucos casos em que a justificação ideológica de

um regime político encontra ressonância análoga nos corações e mentes de seus cidadãos e enraizamento em suas tradições e rituais públicos ao ponto de proverem-se de um cinturão de proteção plausivelmente eficaz contra um “ataque carismático”, ou seja, a desestabilização súbita de suas instituições e procedimentos pela promoção de alguma agenda alternativa de princípios e valores (Eisenstadt 1968). Talvez os Estados Unidos com sua devoção semi-religiosa a seus “Founding Fathers” (não obstante o que as elites políticas efetivamente fazem desse legado), a Inglaterra e boa parte de suas ex-colônias, com seu orgulho muito peculiar de tradições e rituais políticos que seriam obsoletos em qualquer outra parte, bem como alguns poucos países nórdicos, notadamente os escandinavos com o sentimento de segurança material associado a seu regime de bem-estar social. Não muito mais que isso. Sob um critério exigente como este, é forçoso reconhecer que o Brasil se encontra a anos-luz de distância de poder ambicionar semelhante congruência ou retroalimentação positiva. Não há procedimento ou instância decisória cujos critérios e princípios não se encontrem abertos a disputa – e, no plano da assim chamada cultura política, o Brasil tende a figurar frequentemente entre os países mais autoritários do planeta, receptivo a líderes fortes e extraordinariamente pouco propenso à confiança interpessoal (Inglehart, 1997).

Naturalmente, não pretendo afirmar que todos os países do planeta com exceção dos escandinavos e anglo-saxões estejam sujeitos a deslizar para uma ditadura a qualquer momento. Para além desse parâmetro ideal-típico de um conjunto de procedimentos institucionalizados tão profundamente enraizados nos valores e costumes da sociedade, deverá haver critérios operacionais mais finos que permitirão estimar a *consolidação relativa*, maior ou menor, de um regime político. Estamos longe, nós mesmos, de lograr uma fixação desses critérios. Mas é possível esboçar um repertório preliminar de traços favoráveis à operação de democracias.

O primeiro deles consiste daquilo que Levitsky e Ziblatt (2018, cap. 5) chamaram recentemente de *soft guardrails of democracy*: fundamentalmente, tolerância mútua e autocontenção (*forbearance*) institucional. Consistindo de disposições normativas que poderão orientar e balizar a interação estratégica entre os atores políticos, esses anteparos atitudinais ainda pertencem ao domínio da cultura. Contudo, com efeitos mais imediatos sobre a dinâmica interna da disputa política, sua presença ou ausência será mais claramente identificável que a vaga congruência entre os valores do sistema e as disposições presentes na população. Apesar da relativa clareza de sua maior ou menor presença na cena política, esse “fair play” implicado no par tolerância e *forbearance* não se produz por mera boa vontade dos protagonistas da política. Pois dificilmente alguém pode aderir unilateralmente ao fair play se seus adversários não fizerem o mesmo. Assim, a disseminação da tolerância mútua e do comedimento tático está sempre sujeita a círculos virtuosos (equilíbrios cooperativos) e círculos viciosos (equilíbrios não cooperativos) difíceis de romper – principalmente à medida que cresce o número de atores envolvidos (Olson 1965). Não sendo um traço institucional ele mesmo, esse fair play é um atributo emergente de um processo descentralizado de respostas adaptativas, estrategicamente orientadas, que atores políticos dão aos estímulos de um dado ambiente. Ainda assim, sob determinadas condições tipificáveis, o fair play entre os atores políticos pode entrar em colapso ou (mais raramente) se afirmar de maneira bem mais rápida e observável que eventuais mudanças no conteúdo das orientações valorativas disseminadas na população. Não por acaso, já há 60 anos um autor tão central quanto Robert Dahl (1956) pôde apontar a insuficiência do desenho institucional e a importância de mecanismos análogos como pré-requisitos da proteção contra a tirania.

Movendo-nos adiante, agora para além do plano da cultura rumo aos efeitos de atributos estruturais da sociedade na consolidação de democracias, voltamos a nosso ponto de partida, a sociedade civil.

É difícil encontrar atributo de status mais canônico na teoria política na explicação da estabilidade democrática que a organização e autonomia da sociedade civil. Até por trazer uma replicação da “grande política” para a experiência cotidiana da cidadania, um associativismo civil vigoroso, de saída, aumenta a plausibilidade da disseminação dos princípios e valores do sistema político no interior da população. De fato, o argumento que confere centralidade à “arte da associação” na vida democrática foi classicamente plasmado por Tocqueville ainda na primeira metade do século 19, e esteve claramente presente na fixação do cânone pluralista que estruturou a ciência política norte-americana em meados do século 20. Está presente na elevação dos custos da repressão a que se referiu Dahl na *Poliarquia* (1971); na “indisponibilidade das não-elites” por cuja presença Kornhauser (1959) traçou sua distinção entre as sociedades pluralistas e as “sociedades de massa”; na prescrição das “filiações múltiplas”, multidimensionais e entrecruzadas, que protegeriam a sociedade política contra o risco de fraturas mais graves em sua tessitura ao sabor de conflitos que oporiam entre si parcelas mais largas da população (Truman 1951 e Lipset 1960, *apud* Lijphart 1975).

No interior do vasto conjunto de organizações civis que compõem o repertório organizacional de ativação política da sociedade, há um subconjunto específico que se situa precisamente na confluência desse associativismo com os processos decisórios típicos do exercício do poder, e por isso sua configuração é decisiva para a dinâmica de um sistema político democrático: os partidos.

Partidos e longevidade da democracia

Oficializados como protagonistas incontornáveis da disputa eleitoral com a disseminação do sistema de representação proporcional a partir de 1899, os partidos políticos estruturaram, ao longo do século 20, as identidades políticas e a competição eleitoral nas democra-

cias. Naturalmente, eles já exerciam protagonismo como propriedades emergentes mais ou menos inevitáveis da competição política mesmo antes, como os partidos de quadros emergentes de cliques parlamentares na Europa (Duverger 1951) ou como facções intraministeriais que rapidamente se ramificam em máquinas político-eleitorais, tal como se deu nos EUA desde o primeiro governo de George Washington (Divine *et al.* 1990). Mas a criação e a rápida disseminação da representação proporcional tornou-os, a partir de então, veículos oficiais, formalmente reconhecidos como os portadores das identidades políticas a serem proporcionalmente representadas nos parlamentos.

Embora eles hoje exibam sinais de fadiga mundo afora, os partidos políticos se desincumbiram admiravelmente bem da tarefa. Por décadas, mal conseguíamos conceber a expressão de identidades políticas para além dos partidos. Situados na precisa confluência entre organização da militância social, canalização e agregação de demandas e identidades emergentes na sociedade civil, expressão eleitoral das identidades e clivagens políticas resultantes, proposição de políticas, organização da atividade legislativa e fornecimento de quadros para os governos, os partidos políticos não apenas engolfaram onexo entre sistema político formal e sociedade civil, mas ao fazê-lo canalizaram e institucionalizaram conflitos que sob outras circunstâncias tenderam a degenerar em violência. Sob o império dos partidos, os espasmos cíclicos de violência cederam terreno à barganha institucionalizada e à acomodação racional de interesses. Por intermédio de um sistema partidário institucionalizado, as várias facções de cada elite política nacional encontraram um mecanismo pelo qual se tornavam sócias de um condomínio que disputava entre si o exercício direto do poder e, ainda mais importante, barganhava internamente as decisões a serem tomadas. Com a estabilização da disputa partidária, a elite política passa a compartilhar um interesse comum na preservação do sistema, desinteressando-se da conspiração em favor do próximo golpe insurrecional. Infelizmente, esse mesmo mérito pareceu ignóbil a muitos

observadores, propensos a deplorar o “cretinismo” ou a “corrupção” da vida parlamentar, inclinados a uma concepção mais heroica (e violenta) da política (Lenin 1918). Alguns viveram o bastante para lamentar a hostilidade antes dedicada ao governo parlamentar, como Gaetano Mosca, signatário em 1925, sob o jugo de Mussolini, de um “Manifesto dos Intelectuais Antifascistas”.²

Tudo isso torna a força e estabilidade do sistema partidário um natural preditor da longevidade de uma democracia, tal como observado por Bernhard *et al.* (2015). Na medida em que os partidos situam-se justamente na confluência entre a sociedade civil e o sistema político formal, a institucionalização de um sistema partidário, mais que uma explicação alternativa, não deixa de constituir-se em indicador indireto da congruência (preconizada por Eckstein 1966) entre o mapa dos interesses e valores da sociedade civil e os princípios organizadores do sistema político. Tudo mais mantido constante, níveis mais altos de organização e de autonomia da sociedade civil tenderão a engendrar sistemas partidários de enraizamento mais profundo na sociedade, favorecendo certa reflexão do mapa associativo pelos partidos, maiores índices de identificação partidária na população e, conseqüentemente, maior estabilidade esperada tanto do quadro partidário como do regime político. Naturalmente, vários atributos relevantes para a conformação geral do sistema partidário (tais como o número de partidos relevantes, a polarização relativa etc.) serão decisivamente influenciados pelo sistema eleitoral e pela ordem institucional vigente (Sartori 1976). Mas o sistema eleitoral, sendo atributo institucional explícito do quadro legal, é sempre modificável e portanto endógeno em certa medida – em que pese a eventual cristalização de impasses que podem eternizar um sistema para além de inclinações mais imediatas da elite política.³

2 https://it.wikipedia.org/wiki/Manifesto_degli_intellettuali_antifascisti (acesso em 21/4/2018).

3 Grato ao Fernando Bizzarro pela lembrança da endogenidade do sistema eleitoral.

Seja como for, o que importa aqui é que, diferentemente do sistema eleitoral, a elite política não controla inteiramente a conformação que deseja emprestar ao sistema partidário. Por mais difícil que possa se mostrar a obtenção das maiorias necessárias para mudanças do status quo, o sistema eleitoral é inteiramente modificável por fiat legislativo e nada impede que seja inteiramente renovado e modificado entre uma eleição e outra. Já o sistema partidário, por sua vez, é uma *propriedade emergente* do sistema, não definível em lei, sequer inteiramente explicável ou preditível em sua conformação exata pela observação de outros fatores do sistema político. Pois o sistema partidário é influenciado não apenas pelo sistema eleitoral adotado, mas também por sua complexa interação com a configuração institucional mais ampla (federal ou unitária, consociativa ou majoritária etc.) e mesmo por atributos mais estruturais da sociedade, como o grau de organização e autonomia do associativismo civil, já aludidos, e também níveis de pobreza e desigualdade, renda per capita, tamanho da economia, urbanização, especialização ou diversificação produtiva etc.

Sob esse enquadramento, o resultado encontrado por Bernhard *et al.* (2015) ganha nova perspectiva. Não apenas a institucionalização do sistema partidário é uma hipótese alternativa à força da sociedade civil, mas é mesmo um *mecanismo* crucial pelo qual uma sociedade civil autônoma e organizada se faz presente no processo decisório. E, mais importante, se o sistema partidário institucionalizado é o melhor preditor da longevidade da democracia e ao mesmo tempo é uma propriedade emergente não inteiramente controlável por desenho institucional, então o *cultivo* de um sistema partidário é uma das mais importantes tarefas a que se pode dedicar uma democracia que aspire à longevidade.

Conceda-se: há sistemas eleitorais que, pelo menos em tese, podem prescindir inteiramente dos partidos em sua organização interna e na atribuição de cadeiras – e acomodam com relativa naturalidade

candidaturas não partidárias. São os chamados sistemas majoritários, que simplesmente elegem os nomes mais votados em dado distrito, e que podem ser exemplificados tanto no majoritário uninominal anglo-saxão (que tendemos a chamar de distrital) como no voto único não transferível, excentricidade que temos cogitado adotar sob o nome de “distritão”. Esses são sistemas que não supõem partidos na apuração de seu resultado e que, portanto, poderiam em princípio existir e operar, bem ou mal, de maneira bastante independente da existência e organização dos partidos políticos.

Note-se, porém, a ironia de que os sistemas majoritários existentes abrigam alguns dos mais robustos e inamovíveis sistemas partidários do mundo. Um exemplo é a multissecular polarização Tories/Whigs na Grã-Bretanha, substituída há quase um século pela atual Tories/Labour. Outro, o inexpugnável duopólio americano entre republicanos e democratas, que já dura 150 anos. Embora nem a Constituição norte-americana nem seu sistema eleitoral *previssem* partidos, eles emergiram de forma espontânea da disputa política, não no Congresso, mas no interior do gabinete no primeiro mandato de Washington, do choque entre o Secretário do Tesouro Alexander Hamilton, primeiro *boss* do efêmero partido Federalista, e o Secretário de Estado Thomas Jefferson, que se tornaria patrono do partido Democrata-Republicano, berço do atual Democrata (Divine *et al.* 1990: cap. 7). Uma vez fixados os blocos, distritos com poucas cadeiras dificultam a entrada de novos grupos na disputa, cristalizando o jogo do poder em poucas, grandes organizações.

Foi também por isso que, na segunda metade do século 19, uma vasta campanha civil, com o apoio de ícones liberais como John Stuart Mill (1861), bateu-se na Europa pela representação proporcional. Afinal adotada de modo pioneiro na Bélgica, em 1899, foi recebida como uma vitória da sociedade civil sobre a elite política, e rapidamente disseminou-se pelo continente nas três décadas seguintes (Blais, Do-

brzynska & Indridason 2004). Nesse sistema os partidos são, afinal, institucionalmente oficializados: ao distribuir as cadeiras segundo a votação de cada partido a partir de listas de candidaturas pré-ordenadas, a representação proporcional supõe e requer sua existência e regulação, e consagra os partidos políticos como peça formalmente integrante do *kit* operacional da democracia eleitoral moderna. A partir dali, emerge o multipartidarismo moderado que vai conformar a política de coalizões parlamentares típica do século 20.

A identificação do eleitorado com os partidos está em queda no mundo todo, talvez em virtude de um efeito combinado da viabilização de certo ativismo virtual na internet, de um lado, com a crescente impotência de governos nacionais sob a globalização, do outro. Mas, mesmo que os partidos estejam de fato tornando-se obsoletos, isso não significa que saibamos o que fazer sem eles, ou que a democracia esteja funcionando melhor com os partidos enfraquecidos. Não está.

Com o declínio da identificação partidária no mundo todo, o enfraquecimento da face sindical do associativismo civil e a disseminação de certo ativismo virtual pela internet (Dalton & Wattenberg 2000), parece se impor o prognóstico de um declínio irreversível dos partidos como os conhecemos no século passado. Pessoalmente, compartilho a preocupação. Contudo, mesmo que o prognóstico esteja correto, isso não significa que nós saibamos como continuar a perseguir um regime democrático sob esse novo cenário de partidos enfraquecidos. As redes e a internet nos dão a opção da ação direta – e, assim, nos dão a *ilusão* de um “protagonismo difuso”. Porém, por razões puramente relacionais, ligadas à topologia das redes implicadas (Barabási 2002), não podem existir protagonismos difusos. O poder será exercido a partir de centros com maior centralidade nas redes de poder, tenham ou não se constituído deliberadamente para tal. Isto se dará de maneira ostensiva e pública pelo Estado – idealmente controlado por uma rede autônoma e responsabilizável de organizações. Ou então, de maneira sub-reptícia e extra-

legal, pelos detentores de poder econômico. Por isso tenho sustentado que, malgrado aparências em contrário, de fortalecimento da posição do cidadão desorganizado que se manifesta individualmente pelas redes, são os detentores de poder econômico os beneficiários da fragilização das associações e dos partidos na política (Reis 2015).

De fato, porém, a crítica e a desconfiança em relação aos intermediários na política chegou para ficar. Uma vez viabilizada a manifestação descentralizada por todos, instala-se uma rejeição difusa, tecnologicamente condicionada, de toda burocratização da política, aprisionada não só no interior das instituições parlamentares – mas também nas associações formais, nos sindicatos e nos partidos. O desafio que se apresenta para a democracia é tremendo. Dispensar intermediários, mais do que promover o autogoverno, nos priva de cruciais instâncias de responsabilização política, sem as quais nos veremos desprovidos de mecanismos de controle (precários que sejam) sobre elites que fatalmente se formarão.

Essa conclusão talvez seja contraintuitiva, e mereça esclarecimento. Como o noticiário sobre corrupção, mundo afora, invariavelmente implica fortemente as estruturas dos principais partidos, hoje largas fatias de opinião se inclinam (e não apenas no Brasil) por se livrarem deles (nem que seja, ingenuamente, apenas dos partidos “existentes”) como forma de combate à corrupção. Como partidos são mediadores entre organizações civis e as decisões políticas (e, nessa condição, tornam-se os principais corretores da barganha política junto ao público), sua mera existência realmente faz deles atratores de um esforço por atores interessados em cooptá-los. Ou seja, eles sempre, por definição, operam sob assédio sistemático de representantes de interesses econômicos distintos, uns inevitavelmente mais poderosos que outros, orientados para influenciar (e, se for possível, comprar) suas plataformas. Como isso fatalmente os corromperá, em alguma medida, cria-se a ilusão de que poderíamos estar melhor sem os partidos.

Nada é tão simples, porém. Na falta de partidos fortes, a influência econômica se dá de maneira muito mais desimpedida mediante ação direta de interesses econômicos junto às esferas decisórias burocráticas (Cardoso 1974: 201-9). Sem partidos, ou com partidos fracos, fica bem mais barato comprar decisões políticas. Sob uma aparente eficiência, se oculta – com partidos frágeis – um sistema político estruturalmente muito mais corrupto. Apenas as denúncias serão mais raras.

Mais que nos livrarmos de partidos para evitarmos a presumível predação de uma sociedade virtuosa por políticos corruptos, o desafio reside antes no contrário, que é concebermos maneiras de organizar a representação dos interesses conflitantes na sociedade pelos políticos num sistema que consiga fazê-lo de maneira equânime em virtude de uma proteção minimamente eficaz da representação política contra o assédio pelo poder econômico. Para recorrer a uma fórmula precisa, trata-se de constituir um sistema político que, sendo *perfeitamente poroso a todos os interesses existentes, não se deixe capturar por nenhum deles* (F.W. Reis 2009: 28-9). Em vez de proteger a sociedade contra os políticos, o desafio mais árduo da viabilização do ideal democrático reside no esforço de proteger o sistema político contra a manifestação crua das assimetrias de poder econômico oriundas do conflito de interesses na sociedade. O dilema implícito reside em que esse esforço envolverá fatalmente alguma equalização de condições sociais – algo que, percebido como ameaça por atores economicamente poderosos, poderia vir a desestabilizar o regime político.⁴

4 Devo a explicitação do dilema a comentário de Fábio Wanderley Reis a versão preliminar deste trabalho. E dele se pode desdobrar uma ramificação paradoxal. Se por um lado é verdade, como apontam Bernhard *et al.* (2015) no estudo cujo resultado constitui a premissa fundamental do presente trabalho, que a institucionalização de *sistemas* partidários favorece a longevidade da democracia, por outro lado é possível que a afirmação e enraizamento social de um *único* partido no interior de um sistema de resto instável e pouco enraizado socialmente termine por produzir efeitos desestabilizadores sobre o sistema político como um todo ao tornar relativamente assimétricas as condições sob as quais se dá a competição eleitoral (F.W. Reis 2017: 40-1).

Nenhuma coleção de mecanismos de transparência e/ou de dispersão de poder decisório poderá ser, em si mesma, suficiente para evitar esse assédio aos partidos por atores interessados em usar seus recursos de poder para influenciá-los. O combate à corrupção é tarefa permanente do Estado, assim como o desenvolvimento de sistemas antivírus é tarefa com a qual a ciência da computação terá de viver eternamente, por mais que eles imponham custos à economia: cogitar da erradicação da corrupção é como esperar a extinção dos sistemas oportunistas de violação de segurança em informática. E o propósito último do combate à corrupção é a proteção do exercício desimpedido da soberania popular, protegida contra abusos de poder econômico. Não para sua tutela por órgãos burocráticos que se permitam decidir o que o eleitorado pode ou não decidir. Para tanto devem ser fixadas *ex ante* rotinas e protocolos de vigilância e controle sobre as campanhas eleitorais e sobre as decisões governamentais. Essas rotinas e esses protocolos têm de ser, eles próprios, estritamente subordinados à letra da lei, e os inquéritos deles decorrentes têm de subordinar-se ao devido processo legal, sob o império de todas as necessárias garantias constitucionais ao livre exercício da representação política. Caso contrário, nos expomos ao risco de matarmos o doente com o remédio.

Note-se, a propósito, que a corrupção não “emerge”, como se jamais tivesse estado lá e de repente passasse a existir. Ela consiste, fundamentalmente, de práticas de favorecimento pessoal e patronagem que constituem o modo *normal* de exercício do poder político em contexto pré-democrático. À medida que um sistema político se impessoaliza, burocratiza e, se tudo der mais ou menos certo, se democratiza, aquelas mesmas práticas tradicionalmente aceitas como normais vão progressivamente passar a ser enquadradas como corruptas. Naturalmente, isso não vai fazer com que elas deixem de existir de modo instantâneo. Elas continuarão lá, embora cada vez mais coibidas, à medida que um aparato eficaz de controle se afirme paulatinamente, impondo a observância da lei e mudando os costumes.

Podemos punir, controlar e, em alguma medida, minimizar o que consideramos como corrupção? Claro que sim. Mas note-se que, por mero efeito da democratização em si mesma, o leque de práticas que nos parecerão inaceitáveis irá sempre se alargando, à medida que aumenta nossa sensibilidade para violações da norma democrática que antes eram tidas como normais. E isso tenderá a dar a impressão de que a corrupção cresce, pelo simples fato de que nossa tolerância a procedimentos não universalistas diminui.⁵ A menos, porém, que reduzíssemos todas as disputas a um sonho (ou pesadelo) tecnocrático em que todas as decisões políticas fossem objeto de decisão estritamente administrativa, algum espaço para acomodação e barganha entre interesses contraditórios sempre persiste no sistema (felizmente). E essa barganha, com seu inevitável aspecto contingente, estará sempre sujeita a desqualificação pelos insatisfeitos como mais ou menos “corrupta”.

E adivinhem quais são as organizações que ocupam exatamente a função de aglutinar e promover interesses parciais rumo a arranjos decisórios mutuamente aceitáveis entre setores sociais em disputa? Eles mesmos, os partidos políticos. Eles serão, portanto, sempre objeto de esforços por atores interessados em comprar as decisões que lhes convêm. Por mais que se blindem os quadros militantes partidários, alguns sempre irão ceder, incorrendo em práticas eventualmente tipificadas como corruptas por lei. Além disso, mesmo um acordo “honesto”, isento de práticas proibidas, sempre tenderá a ser denunciado como corrupto por seus adversários, insatisfeitos com o resultado da barganha: assim com certa frequência tendemos, com excessiva liberalidade, a chamar todo “fisiologismo” de corrupção, de maneira imprópria, que confunde o acerto lícito entre interesses particulares com

5 Assim alguém lembrou, por ocasião do escândalo recente que abalou as exportações brasileiras de carne: “Um empresário, cuja família trabalhou com embutidos em BH, lembra que, ‘nos anos 70, os salários dos fiscais da Secretaria de Agricultura de Minas eram pagos pelos próprios frigoríficos’. E tudo então parecia normal, segundo essa testemunha ocular da história.” (*Jornal O Tempo*, Belo Horizonte, coluna de Raquel Faria, 23/3/2017.)

o suborno ilegal ao servidor público. Mais recentemente, numa deriva rumo a um beco sem saída jurídico-político, temos naturalizado o hábito de admitir como possível propina qualquer tipo de doação feita a candidato, mesmo legalmente declarada.

Quaisquer que sejam as organizações que venham porventura a ocupar o lugar de mediação que os partidos hoje ocupam, temos todas as razões para esperar que elas venham a ser alvo do mesmíssimo esforço por corruptores ativos e terminem fatalmente corrompidas, em maior ou menor medida. É impossível exercer essa função de mediação sem pagar este preço. Independente do tamanho do Estado, o sistema político é, por definição, o árbitro e mediador último do conflito de interesses na sociedade. Imaginar que essa disputa, mesmo quando pacificada, poderá se dar nos estritos limites da persuasão intelectual apoiada em princípios é claramente irrealista – e potencialmente autoritário. Se tudo correr bem, acordos políticos, ajustes negociados entre interesses contrários deverão ser feitos, e haverá melhor controle da população sobre o teor desses acordos se partidos políticos vigorosos forem mediadores relevantes no processo do que se essa mediação esfarelar-se em múltiplas organizações pequenas e instáveis. O problema no Brasil é antes a fraqueza que a força dessa mediação partidária. Nada ganharemos ao enfraquecê-la ainda mais.

Não é rara a queixa na imprensa quanto a uma presumida falta de nitidez programática ou ideológica dos partidos brasileiros. Mesmo que ela fosse procedente, porém, é duvidoso que esse eventual atributo os tornasse relativamente frágeis e dispensáveis. Para além dos efeitos que as listas abertas de fato possam produzir na diluição dos rótulos partidários no Brasil, é uma fantasia, conquanto frequente, a ideia de que partidos sejam agrupamentos primariamente ideológicos, aos quais se alinham vários interesses por afinidade programática. É antes o contrário. Partidos emergem de alinhamentos relativamente imprevisíveis que se dão com a rotinização da vida eleitoral e parlamentar,

a partir dos quais se cristalizam alianças mais ou menos estáveis de pessoas e grupos, em busca de apoio mútuo em suas disputas com seus respectivos adversários imediatos. Depois essas alianças buscam racionalizar seus motivos sob a forma de uma apresentação de princípios normativos abstratos que viabilizem, pela síntese, sua apresentação coletiva diante do público, sobretudo em campanhas eleitorais. Ou seja, primeiro se dá o alinhamento de interesses pragmáticos; depois vem sua racionalização ideológica num programa partidário. Não o contrário.

Quase sempre o discurso ideológico sobre Estado mínimo etc. mal disfarça a voracidade de interesses poderosos em favor de uma selva econômica onde valha com o mínimo de embaraços a lei do mais forte. De modo recíproco, na rejeição ao mercado com frequência mal se disfarça o discurso da autoproteção, da manutenção de privilégios herdados, semiaristocráticos, por grupos quasi-estamentais contra a competição mercantil. Mas há também um sentido em que “mais mercado” pode ser progressista, na medida em que venha a produzir competição onde ela mal chegou ainda. Há muita gente bem estabelecida que quer proteção para a sua posição e se permite uma retórica antimercado que quer dizer mesmo é perpetuação de privilégio semi-aristocrático. Alinhamentos de diferentes grupos a esses polos tenderão a se dar de maneira relativamente imprevisível em seus detalhes, ao sabor das clivagens determinadas pela agenda política de cada conjuntura, que legará diferentes alinhamentos ao futuro em cada caso (Schattschneider 1960). O ponto mais relevante nisso tudo é que “mais mercado”, neste último sentido, não requer “menos Estado”, mas talvez “mais Estado”, ou pelo menos a plena afirmação de um Estado mais institucionalizado e impessoal, que possa atuar de modo confiável como fiador último das relações sociais, inclusive as mercantis, na sujeição de todos, igualmente, à lei. No entanto, como as opções de políticas frequentemente giram em torno de mais ou menos regulação viabilizando mais ou menos competição mercantil, os alinhamentos se darão

de maneira independente de filigranas teóricas em torno das linhas gerais mais simples do debate político.

Partidos no Brasil: o bebê e a água do banho

No Brasil, a representação proporcional foi abraçada pelos revolucionários de 1930, ansiosos por se livrarem do modelo majoritário fortemente concentrador vigente até então. Com distritos de cinco nomes onde o partido mais votado garantia pelo menos quatro cadeiras (Tavares 1994: 98), o sistema eleitoral favoreceu a vigência de um sistema partidário composto de virtuais “partidos únicos estaduais”, pouquíssimo competitivo, que redundou no proverbial coronelismo da República Velha, com seus currais eleitorais e suas eleições “a bico de pena”. Embaraçados por esse cenário de partidos únicos estaduais, evitaram as listas pré-ordenadas e se afastaram da ortodoxia quanto ao proporcionalismo partidário com nossas chamadas listas abertas, não-ordenadas, de candidaturas a serem conduzidas individualmente (Pires 2009). Junte-se a isso o grande número de cadeiras frequentemente em disputa em nossos distritos estaduais ou municipais, mais as ligações posteriormente facultadas nessa disputa, e ainda o crescimento vertiginoso de nosso eleitorado ao longo do século 20, e terminamos por configurar, ao longo dos últimos 80 anos, o sistema bastante peculiar de constituição de nossos plenários legislativos, seja em âmbito federal, estadual ou municipal.

Nascido como reação a uma norma fortemente concentradora de poder, o novo cenário, fixado em suas linhas gerais em 1935, tendeu a favorecer, no longo prazo, uma proliferação atípica de partidos, apesar de duas interrupções no processo, em 1966 e em 1980. Hoje – graças também a decisões judiciais contraproducentes na última década – exibimos os plenários legislativos mais fragmentados do planeta. Ademais, com a proliferação de candidaturas individuais em jurisdições tão vastas, produziu-se também um campo de fiscalização difícil

e altamente inflacionário quanto às necessidades de financiamento de suas campanhas eleitorais. Acrescente-se a isso legislação esdrúxula, única no mundo, que limita doações privadas proporcionalmente à renda do doador, e terminamos por produzir um ambiente eleitoral financeiramente viciado, que favoreceu por décadas candidaturas aptas a arrecadar somas milionárias a partir de poucos, imensos doadores. No caminho aqueles que logram alcançar a posição de mediadores dos fluxos financeiros a partir de posições de mando na estrutura partidária – donde se explica a baixíssima renovação dos quadros de dirigentes partidários no Brasil.

Num cenário como esse, pode até ser compreensível certa exasperação pública contra os partidos, mas autorizar candidaturas avulsas ou apostar na decomposição do quadro partidário seria a pior coisa que poderíamos fazer, agravando cada um dos males vigentes no caso brasileiro. Mais ou menos como dinamitarmos o dique de uma grande barragem, por termos constatado um vazamento.

No que diz respeito ao mercado eleitoral, com os 25 partidos que hoje se fazem representar na Câmara dos Deputados e ainda o grande número de candidaturas individuais em cada estado, o que precisamos desesperadamente é reconcentrar a demanda por financiamento eleitoral, e não pulverizá-la ainda mais. No que toca à constituição das necessárias maiorias governamentais, ela já é onerosa demais (em todos os sentidos) com a fragmentação atual, e com certeza seu custo aumentaria ainda mais se juntássemos aos plenários um punhado de representantes que não se orientassem por qualquer atuação parlamentar coletiva, mas apenas por suas conveniências estratégicas individuais.

Talvez haja quem queira logo radicalizar e abandonar a representação proporcional, fazendo nossa política regredir ao majoritarismo distrital. Nesse caso, sim, a dinâmica esperada seria outra. Mas iríamos rumo ao extremo oposto, cristalizando um sistema de poucos partidos fortes e elevadas barreiras à entrada de novos atores. Que-

rerão os renovadores fazer esse favor ao MDB, que é o partido mais capilarizado na política municipal pelo interior do Brasil? Queremos realmente um oligopólio partidário à americana?

O caso brasileiro dos últimos 30 anos é paradoxal. De um lado, uma longa estabilidade na disputa presidencial: nada menos que seis eleições seguidas polarizadas entre os mesmos dois partidos, PT e PSDB, numa sequência aparentemente sem precedentes em sistemas multipartidários. Isso sugeriria peculiar decantação do sistema – sensação reforçada também pelos fortes alinhamentos cotidianamente experimentados por todos os brasileiros nas redes sociais. Por outro lado, porém, o Brasil tem exibido os mais fragmentados plenários parlamentares da história da democracia: a presente legislatura na Câmara dos Deputados chegou a exibir 27 partidos no plenário, com as maiores bancadas abaixo de 15%. Neste momento, após o recente fechamento da chamada “janela” de trocas partidárias de 2018, o número de partidos representados recuou para 25, mas a desconcentração relativa das cadeiras prosseguiu crescente, levando o Brasil a um inédito número efetivo de partidos superior a 17, segundo o índice de Laakso & Taagepera (1979).⁶

Essa ambiguidade se exprime também na literatura recente, com bons trabalhos apresentando diagnósticos conflitantes do caso. Assim, Melo & Câmara (2012), olhando para a disputa presidencial, puderam mostrar de maneira convincente que o sistema partidário se decantava numa polarização estável e Carreirão (2014) pôde redarguir, com o foco mais aberto, que o sistema permanecia fluido e fragmentado. Minha percepção é de que, apesar de uma decantação real das identidades expressas pelo sistema partidário ter chegado a ocorrer na sociedade, contribuindo para a forte estabilização da macrodisputa presidencial, o sistema eleitoral jogou contra a cristalização do quadro partidário no interior das casas legislativas.

6 Estimativa de Rogério Arantes, divulgada em seu perfil na rede *Facebook*, 24/4/2018 <<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10211712040143707&set=a.2530387746208.2111875.1448936945&type=3&theater>>.

Desde que, em 1989, Lula alcançou um improvável segundo turno em sua primeira candidatura presidencial (e, mais improvavelmente ainda, ficou a poucos pontos percentuais da vitória), o PT fixou-se como um pólo claro de identificação partidária e estruturação da disputa eleitoral em âmbito nacional. A queda de Collor e o Plano Real, ainda antes da primeira eleição subsequente, permitiram ao PSDB (que nasceu com muitos quadros mas poucos votos) apresentar-se como o outro pólo da disputa e, apesar da identificação partidária relativamente baixa, fixar-se como o estuário seguro dos votos anti-PT – estabilizando, por 20 anos, uma polarização improvável.

Do outro lado, o sistema eleitoral brasileiro favorece a um ponto inusitado a proliferação de partidos nos plenários legislativos. Sistemas eleitorais proporcionais são o tipo mais frequente no mundo. Mas operam tipicamente por listas partidárias pré-ordenadas. Poucos são os sistemas proporcionais em que a lista não saia pré-ordenada da convenção. E em todos esses estamos tratando de países com população bem menor (como Chile, Finlândia e Polônia) e distritos de magnitude média mais reduzida. Assim, o cenário tão comum entre nós, com centenas de candidaturas (às vezes mais de mil), com prestações de contas individuais, disputando dezenas de cadeiras entre milhões de eleitores, é peculiar ao Brasil.

Com as magnitudes praticadas nos maiores distritos, não são raras as disputas em que o quociente eleitoral desce próximo ou abaixo de 2%. Isto é algo que, sozinho, já tenderia a produzir uma quantidade respeitável de partidos no plenários. Acrescente-se, porém, a possibilidade de coligações nas disputas legislativas, e sequer esse baixo quociente os partidos têm necessariamente de superar para alcançar representação parlamentar, já que basta incluir um quadro seu entre os mais votados de uma coligação que tenha alcançado o quociente. Para além disso, Limongi & Vassalai (2016) mostram efeito da interação com a eleição dos governadores, favorecidas por coligações grandes.

Com as campanhas individuais das listas abertas, por fim, o rótulo partidário perde visibilidade na campanha e tende a deixar de ser relevante na decisão de voto pelo eleitor. Como a disputa é individual e o tamanho das bancadas depende da soma dos votos obtidos pelas candidaturas da coligação, os partidos têm incentivos para buscar bons “puxadores de votos”, tenham ou não vinculação prévia com o partido. Num cenário como esse, torna-se contraproducente a busca da fixação de uma plataforma partidária muito nítida, já que isso poderá embaraçar as campanhas individuais de seus candidatos.

É certo que há razões para além do sistema eleitoral para o crescimento do número de partidos nas últimas legislaturas, e o TSE deu sua contribuição, sobretudo nos últimos anos. Tanto na decisão, tomada em 2007, contrária à cláusula de barreira aprovada anos antes pelo Congresso quanto na atribuição mais recente das cadeiras aos partidos, em decisão conhecida como “fidelidade partidária” que, ao autorizar a mudança somente em caso de fundação de novo partido, induziu a formação de uma safra tardia de novas legendas nas últimas duas legislaturas.

A interação entre, de um lado, o relativo amorfismo e fluidez das bancadas parlamentares favorecidos pelo sistema eleitoral (ainda que “corrigidos” pelo *toolbox* presidencial e peculiares dispositivos regimentais descritos, por exemplo, em Raile, Pereira & Power 2011) e, do outro, o jogo bruto financeiro nos bastidores das campanhas, expôs o sistema a um choque peculiarmente brutal com organismos de controle em processo de autonomização e afirmação (por sua vez, eles mesmos relativamente descontrolados, em virtude de nossos vieses autoritários e da precária institucionalização de rotinas e procedimentos vigentes também na atuação dos próprios órgãos de controle).

A vulnerabilidade estrutural das instituições vigentes residia (e ainda reside) numa interação ruim entre o sistema eleitoral dispersivo e a regra de financiamento, única no mundo a limitar as doações por

um percentual da renda bruta do doador. Isso produziu um peculiar mercado de financiamento de campanhas, fazendo interagir a mais pulverizada *demand*a por dinheiro com a mais concentradora regulação da *oferta* de financiamento eleitoral do planeta. Com 30 anos de retroalimentação, produziu-se um mercado de financiamento das campanhas profundamente viciado. Fortemente oligopolizado na oferta, com pouquíssimos, imensos financiadores, tipicamente interessados em oportunidades de *rent-seeking* (Santos 2016). É uma elite parlamentar composta de demandantes dóceis, fragmentados, com baixo poder de mercado e portanto dependentes de boas relações com o exclusivíssimo clube de financiadores. Onde a paisagem internacional tipicamente exhibe meia dúzia de chapas disputando milhares de doadores potenciais, o Brasil constituiu um caso anômalo onde milhares de candidaturas disputam meia dúzia de doadores relevantes.

Dada a autonomização burocrática das carreiras profissionais em órgãos de controle, o choque era inevitável, uma questão de tempo, embora fosse impossível prever o momento exato. A ocasião seria relativamente fortuita, imprevisível em si mesma. As deficiências evidentes do governo de Dilma Rousseff, tanto na gestão da economia como na articulação política no Congresso, propiciaram a ocasião. O mandato da presidente foi o destroço mais visível daquele choque – embora talvez nem tenha sido o mais importante.

A ascensão de Michel Temer tornou nítidas as ambiguidades programáticas (de fato, quase contradições performáticas) do PMDB no poder – hoje novamente MDB. Tendo se acomodado, ao longo dos anos, num condomínio de chefes políticos de alcance relativamente local especializados em vender apoio político em troca de recursos de patronagem, o PMDB se tornou o principal fiador das maiorias parlamentares nas últimas décadas tanto em governos tucanos como petistas. Também por isso, tornou-se uma agremiação basicamente desprovida de plataforma própria, mas com um DNA programático

implícito no fato de que o poder de suas lideranças decorre do exercício de influência peculiar sobre a alocação de rendas do Estado.

Dadas essas características, somente uma confluência imprevista de circunstâncias excepcionais impeliria o PMDB ao poder – e esta confluência se configurou na conjugação da crise econômica (que fez definhar o volume de rendas alocáveis) com a ameaça concreta a seus quadros materializada na assim chamada “Operação Lava Jato”, carro-chefe do choque acima aludido entre o sistema político e os órgãos de controle.⁷ Ascendendo ao poder compelido ao mesmo tempo pelos objetivos de “resfriamento” da Lava Jato e de reestabilização econômica, o PMDB se vê na contingência de operar simultaneamente duas pautas extremamente impopulares. Embora fortemente respaldado pelo Congresso Nacional (que afinal o empossou ao decidir-se por remover Dilma Rousseff – e em princípio via nele sua tábua de salvação contra a Lava Jato), o governo Temer permaneceu sempre frágil em seu lastro eleitoral para além de sua maioria no Legislativo.

Pressionado, por um lado, a entregar reformas econômicas (sobretudo um ajuste fiscal) pelos interesses econômicos que se associaram à empreitada do impeachment, Michel Temer tinha, do outro lado, de comprar sua estabilização pela moeda habitual dos recursos públicos junto a atores com poder de veto potencial sobre a sua estabilização. Daí seus aumentos a juízes e procuradores e a proteção oferecida a várias carreiras do Estado em sua proposta (afinal malograda) de reforma da Previdência. Ele só poderia fazer o esforço de ajuste sobre interesses que não o ameaçavam, ou que não seriam, de todo modo, aliados: fundamentalmente, a base da pirâmide social. Um governo eleito hesitaria nesse movimento, se pelo menos se interessasse pela própria reeleição; para Temer e seus correligionários no MDB, este foi sempre um cenário remoto, eventualmente substituível com vanta-

⁷ Ver entrevista de Marcos Nobre a Thiago Domenici, da agência *Pública*, em 10/7/2017 <<https://apublica.org/2017/07/pmdb-so-virou-governo-por-causa-da-lava-jato-diz-filosofo-marcos-nobre/>>, acesso em 30 de abril de 2018.

gens pelo retorno à estratégia habitual de apoiar o vencedor, fosse qual fosse. Diluir, portanto, a resistência ao ajuste fazendo-o às custas da parcela mais vasta do eleitorado era uma opção que poderia ser mais facilmente adotada por Temer que por qualquer governo eleito.

Perspectivas

PT e PSDB constituíram, ao longo dos 20 anos mais estáveis da história política brasileira, as balizas em torno das quais se organizaram e se ancoraram a disputa eleitoral e o sistema partidário no país. Atingidos pelo choque em curso entre sistema eleitoral e burocracia de controle, neste preciso momento se encontram ambos ameaçados em sua posição – o que projeta sombras preocupantes sobre o estado do sistema partidário no futuro próximo e, portanto, sobre a própria estabilidade institucional democrática mais adiante. Talvez por terem se habituado, desde 1994, a um quase duopólio da aspiração presidencial viável, ambos os partidos têm exibido certos sinais de pânico com a fragilização relativa de suas posições. O PT na insistência semi-suicida de negar até a exaustão a cogitação de um “plano B” relativamente à candidatura Lula, que cedo ou tarde terá de se materializar (em que pese a compreensível indignação do partido com a condenação do ex-presidente, que abre jurisprudência inédita e de duvidosa sustentabilidade futura). O PSDB ao flertar em público, reiteradamente, com candidaturas externas ao sistema político como a do apresentador de TV Luciano Huck, que sequer é filiado ao partido. No entanto, embora a incerteza em 2018 seja muito superior à de qualquer pleito presidencial nas últimas décadas, ambos os partidos ainda contam com razoáveis perspectivas de sucesso na disputa presidencial que se aproxima – com Alckmin alicerçado na apreciável densidade da rede de compromissos políticos tecidos ao longo de quatro mandatos no governo do Estado de São Paulo e o PT dispondo ainda do mais poderoso (conquanto declinante) dispositivo sindical e associativo do

país, bem como da perspectiva de transferência de votos a partir do nada desprezível espólio político do ex-presidente Lula.

Nesse gênero de conjectura sempre caminhamos em terreno incerto, mas a premissa do exercício aqui exposto é que a maior ou menor resiliência a ser exibida por PT e PSDB em 2018 em sua capacidade de sustentar suas posições balizadoras da disputa política será a variável-chave num esforço de prognóstico da dinâmica esperada para o sistema partidário e, por extensão, para estabilidade relativa das instituições democráticas no Brasil. A ironia triste de nossa situação corrente reside sobretudo em que talvez a vasta maioria do país deseje hoje sobretudo uma espécie de limpeza ou *reboot* do sistema político, cultivando a fantasia de uma depuração que é, na melhor das hipóteses, ingênua e impraticável nos termos em que se imagina (prender os “maus” e substituí-los pelos “bons”...) e, na pior, profundamente contraproducente do ponto de vista da democracia, se se materializa pelo deslocamento abrupto dos pontos de referência que balizam os alinhamentos políticos, desorganizando a paisagem e deixando o eleitorado disponível para o candidato a líder que parecer suficientemente enérgico ou obstinado – fazendo o país deslizar do esboço de pluralismo associativo e sindical vivido em anos recentes rumo às turbulências características das “sociedades de massas” a que costumávamos nos referir décadas atrás (Kornhauser 1959).

Como já pude frisar acima, sistemas partidários não se criam por decreto, antes decantam ao longo de décadas – se tudo der certo. E constituem um lastro social fundamental da estabilidade de uma democracia, na medida em que organizam a competição eleitoral e propiciam uma elite política interessada na manutenção do regime. Assim um traço preocupante do cenário atual reside no fato de que hoje boa parte da população ficaria feliz em mandar a todos embora, e portanto é possível que uma vasta fatia dos melhores e mais preparados quadros de nossas agências de controle esteja cotidianamente empenha-

da, de modo metódico, disciplinado, sincero e patriótico, em produzir, inadvertidamente, o pior resultado possível para o país. Não por acaso tem prosperado entre nós, nos últimos anos, a tese da viabilização de candidaturas avulsas, ativamente promovida justamente por atores politicamente identificados com a vaga causa da “renovação da política”, como por exemplo Marina Silva, ou por representantes dos órgãos de controle, como a nova Procuradora Geral da República, Raquel Dodge.

Esboçar cenários para o futuro próximo a partir de uma conjuntura tão fluida como a atual é uma tarefa nada trivial. Em certos aspectos pode ser mais difícil que para um horizonte mais largo, já que frequentemente as oscilações de curto prazo se mostram mais difíceis de prever do que processos com prazo de maturação mais longo. Contudo, o famoso “exercício de futurologia”, tantas vezes ironizado por todos nós, é uma tarefa incontornável para o analista político em sua relação com o público. Como nossa matéria se projeta historicamente no tempo, nossos diagnósticos do presente nos comprometem forçosamente com expectativas quanto ao futuro. Isso deve ser feito com a devida sobriedade e escrúpulo, naturalmente, como conjecturas dedutíveis de premissas explícitas. Fazemos isso em bases quase cotidianas, mas tipicamente de modo mais intuitivo do que seria estritamente desejável. Temos dificuldade na explicitação sistemática de nossas premissas, não por desonestidade intelectual, mas porque, socraticamente, é preciso reconhecer que o autoconhecimento implicado não é trivial: raramente temos consciência das premissas mais fortes com que operamos.

No plano parlamentar, o sistema brasileiro é tão extremo na fragmentação de seus plenários legislativos que poderia desautorizar como fútil qualquer tentativa de prognóstico. Contudo, talvez por essa mesma razão, acrescida da ameaça concreta produzida pela Lava Jato quanto aos destinos (e não apenas os destinos políticos) de dezenas de parlamentares, a Câmara dos Deputados exibiu em 2017 considerável clareza de propósitos em sua atuação na reforma política. Ainda

que de maneira autointeressada (o que é sempre inevitável e será fatalmente exacerbado em tal conjuntura), a Câmara se moveu no ano passado com o propósito discernível de frear a crescente fragmentação parlamentar em curso. A crucial imposição de um teto nominal de dez salários mínimos para doações eleitorais terminou derrubada por veto presidencial.⁸ Mas, com a introdução de cláusula de barreira crescente nos próximos anos para acesso a recursos, o fim das coligações a partir de 2020 e a criação de um bilionário fundo público de financiamento eleitoral, a Câmara dos Deputados sinalizou resolução quanto a uma direção específica – traço que estivera ausente da dispersão que vinha marcando os esforços mais recentes de reforma eleitoral.

De maneira nada surpreendente, a direção sinalizada é conservadora, voltada para um reforço da posição dos atuais mandatários. Ademais, o fato de a propalada cláusula de barreira não limitar de fato o acesso ao mandato, mas apenas a recursos do fundo partidário e a tempo gratuito no rádio e na televisão,⁹ mostra os efeitos mitigadores que a fragmentação do plenário tende a impor a qualquer iniciativa de mudança do status quo. Isto retardará os prováveis efeitos recon-

8 A derrubada do veto presidencial pela Câmara em dezembro de 2017 não reinstalou o teto nominal de dez salários mínimos para doações eleitorais que a Câmara aprovou em outubro, mas apenas a aplicação, no caso das chamadas “autodoações”, do mesmo teto de 10% do rendimento bruto no ano interior que já incide sobre as doações por pessoas físicas há algumas décadas. Como, porém, o veto foi rejeitado a menos de um ano das eleições de 2018, a mudança só poderá entrar em vigor a partir de 2020. Para este ano, candidatos permanecem autorizados a financiar integralmente suas campanhas com recursos próprios, sem limite para além dos próprios tetos de gastos eleitorais ora em vigor. O episódio chegou a confundir a agência de notícias do próprio Senado Federal: “(...) fica valendo a regra geral para doação de pessoa física, que prevê limite de 10% dos rendimentos brutos, desde que não ultrapasse dez salários mínimos” (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/13/derrubada-de-veto-restaura-limite-para-doacao-de-candidato-a-propria-campanha>, acesso em 28/5/2018, grifo nosso).

9 Emenda Constitucional no. 97, de 04/10/2017 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>.

centradores do fim das coligações, que só poderão se fazer sentir em âmbito federal a partir da legislatura que se inaugurará em 2023. Talvez isto venha a se mostrar um horizonte longo demais, sobretudo se levarmos em conta que o aumento da dispersão partidária das prefeituras municipais observado em 2016 já “contratou” um aumento da fragmentação partidária no plenário da Câmara a partir de 2019.

Muito mais contestada, a criação de um fundo bilionário para financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos não seria desejável em si mesma, mas se impôs de maneira inevitável na atual circunstância, gerada por duas decisões sucessivas do Supremo Tribunal Federal que inviabilizaram um mercado privado idôneo de campanhas. A primeira foi a proibição das doações por pessoas jurídicas, que tornou ilegais as fontes de 75% das doações privadas feitas em 2014. Embora tenha sido uma reação bem recebida a um estado de coisas deplorável, a decisão careceu de um diagnóstico preciso, e deixou intocada a principal razão da imensa concentração das fontes de nosso financiamento eleitoral: o teto proporcional ao rendimento do doador.¹⁰ Assim a cidadania perdeu uma informação politicamente importante (a identificação pública dos vínculos entre representantes e os setores produtivos que os apoiam) sem que haja razão para esperar a necessária desconcentração das fontes de financiamento.

A segunda decisão, bem mais grave, e sem precedente identificável em jurisprudência internacional, foi a admissão de doações legais, devidamente declaradas, como possíveis provas em processos criminais de corrupção, a partir do precedente firmado no processo contra o senador Valdir Raupp, do MDB de Rondônia. Isso emite um sinal

10 Desde 1993 a lei eleitoral brasileira previa que pessoas físicas poderiam doar até 10% do seu rendimento bruto do ano anterior e pessoas jurídicas até 2% do seu faturamento bruto. Em 2015 o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais as doações eleitorais por pessoas jurídicas, mas manteve intocado o teto de 10% que incide sobre as doações por pessoas físicas. Tenho insistido em que, ao *concentrar as fontes* de financiamento eleitoral, é a natureza *desse teto* o aspecto problemático, bem mais que a natureza da fonte (B. Reis 2016).

claro, altamente indesejável, que é o desincentivo ao registro oficial das doações eleitorais. As duas decisões, tomadas num intervalo de menos de dois anos, inviabilizam na prática um mercado privado idôneo de financiamento de campanhas numa escala compatível com a magnitude das eleições brasileiras. A escassez de recursos lícitos, ainda mais num contexto que desencoraja a declaração das doações, tenderia a aumentar fortemente o peso relativo do crime organizado (estritamente considerado) nos bastidores do financiamento eleitoral – a menos que se aumentassem drasticamente os recursos públicos empregados nas campanhas. Mesmo que a motivação dos deputados favoráveis nem tenha sido essa, e eles tenham tentado simplesmente se proteger de concorrência externa em contexto adverso, pouco importa: decisões anteriores da Justiça tornaram desejável, no fim das contas, a criação de um fundo público bilionário que em condições normais teria sido melhor evitar.

O prognóstico mais provável para a próxima legislatura especificamente permanece sendo o aumento da fragmentação dos plenários no Congresso Nacional. Embora a reforma política de 2017 sinalize com uma reversão da fragmentação no horizonte, a relutância do Congresso quanto à cláusula de barreira e o adiamento para 2020 do fim das coligações indica um processo lento – e o aumento da dispersão partidária das prefeituras observado em 2016 já havia “contratado”, do outro lado, um aprofundamento da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados. O efeito líquido para este ano segue relativamente imprevisível, mas parece pouco provável que as medidas aprovadas consigam efeito tão imediato de reversão da tendência em curso. Salvo por reversões drásticas de orientação em 2019, o número efetivo de partidos deve, porém, começar a cair de maneira consistente a partir de 2022.

Paradoxalmente, no mesmo momento em que passa a haver razões para esperar uma reversão da tendência de crescente fragmentação partidária dos plenários legislativos, a excepcional estabilidade

de nossa disputa presidencial – há um quarto de século restrita a PT e PSDB – dá claros sinais de fadiga. Estou longe de cravar, porém, que a polarização tradicional tenha chegado ao fim. Neste momento, em abril de 2018, se permanece excepcionalmente incerta a polarização em que afinal se dará o segundo turno da eleição presidencial (e isso já é algo inédito em si mesmo), por outro lado não se pode descartar a possibilidade de que PT e PSDB terminem por reencenar a sétima edição consecutiva de sua disputa. O dado inequívoco é que ambos se encontram em posição mais vulnerável hoje que em qualquer momento desde 1994.

O ex-governador Geraldo Alckmin, candidato natural à Presidência em 2018 desde que retornou ao Palácio dos Bandeirantes em 2010, vê-se incomodamente confinado a menos de 10% das intenções de voto com menos de seis meses até a eleição, depois de quatro mandatos no governo do maior estado do país. Clara favorita na ausência do *impeachment* de Dilma Rousseff, num cenário de quatro anos de um governo do PT em crise permanente, a candidatura de Alckmin tornou-se desde então caudatária de um impopular governo Temer, passando a dividir com este o ônus da crise, com todas as incertezas decorrentes. Embora haja muitas razões para esperar seu crescimento com o início do período de convenções e da campanha eleitoral, quando as engrenagens do sistema político começam a se mover em todos os municípios para eleger deputados, senadores e governadores, de fato Alckmin se vê hoje acossado em vários flancos por candidaturas rivais que hoje aparecem à sua frente: de um lado a agitação online do proselitismo autoritário (mas sem máquina) dos seguidores do deputado Jair Bolsonaro, do outro o partido da Lava Jato encarnado em Joaquim Barbosa, agora abrigado numa base partidária de médio porte e que hoje parece estar em toda parte: o mesmo PSB, que em São Paulo abriga o atual governador e sucessor de Alckmin e no Nordeste é linha auxiliar do PT e de Lula, agora se move também para encarnar

eleitoralmente a Lava Jato, na figura do ministro-relator do Mensalão no STF. Marina Silva, embora enfraquecida pelo fiasco aparente de sua Rede Sustentabilidade, também permanece por enquanto entre os líderes, sobretudo num cenário sem Lula no páreo. Por fim, a remissão à Justiça Eleitoral de uma denúncia de caixa 2 envolvendo o ex-governador a partir da delação acertada pela Odebrecht com o Ministério Público Federal exemplifica o tipo de dificuldade que todo político experiente tende a enfrentar nos dias que correm. Embora juridicamente acertada,¹¹ a notícia expôs Geraldo Alckmin de modo desfavorável em momento delicado.

Se Alckmin se debate com um campo hiperpovoado e baixo apelo pessoal junto a lealdades eleitorais voláteis, o PT confronta o vazio apesar de seu lastro considerável, subtraído de seu incontestável puxador de votos ao cabo de mais um contestado processo judicial. Neste momento, todos os nomes petistas alternativos são traço nas pesquisas, até porque o partido segue batendo bumbo por Lula. Mas, assim como Alckmin tende a crescer nas pesquisas quando girarem as engrenagens políticas do processo eleitoral, também o PT tem perspectivas concretas de sucesso a partir do Norte-Nordeste e das periferias de muitas capitais, quando afinal tomar a decisão de lançar seu plano B. Agora se vê presa do dilema de oferecer à disputa um nome sem ser acusado de abandonar seu líder, nem expor seu sucessor à artilharia judicial que, acredita, ele vai sofrer. Tudo indica que alguma candidatura alternativa será afinal lançada, embora talvez variadas circunstâncias empurrem o partido para postergar ao máximo essa decisão, com riscos para a viabilização da transferência de votos almejada pelo partido.

Depois que perdeu 60% de suas prefeituras em 2016 (de 638 em 2012 para 256 quatro anos depois), muitas vozes vaticinaram um re-

11 Acompanho aqui a entrevista concedida por Fernando Neisser a Anna Beatriz Anjos, da agência *Pública*, publicada em 23/3/2018 <<https://apublica.org/2018/04/justica-eleitoral-deveria-ser-o-destino-de-muitos-processos-da-lava-jato-diz-advogado/>> (acesso em 22/4/2018).

cuo inevitável do PT à condição de partido médio, abandonando talvez irreversivelmente seu protagonismo na política brasileira. Convém cautela, porém. Com posição hegemônica no sindicalismo e um virtual monopólio do associativismo civil em boa parte do território nacional, acrescido da memória positiva dos governos Lula, o PT – se não entrar em pânico – tem muita lenha para queimar. De fato, uma queda tão drástica no número de prefeitos praticamente assegura uma redução de sua bancada na próxima legislatura da Câmara dos Deputados, mesmo considerando que os freios antepostos pela reforma política de 2017 talvez venham mitigar a força esperada desse efeito. Se ponderarmos, no entanto, a extrema impopularidade do presidente Michel Temer, é forçoso reconhecer que o PT viveu no biênio 2016-2018 um período menos desfavorável que nos turbulentos meses do segundo mandato de Dilma Rousseff, que antecederam as eleições municipais de 2016. A própria identificação partidária com o PT subiu em pesquisas recentes, voltando a alcançar 21% em dezembro de 2017,¹² depois de ter girado próxima a 10% no auge de sua exposição negativa. Hoje, embora ninguém possa imaginar que o partido venha a manter a maior bancada da Câmara que conquistou em 2014 com 70 cadeiras, o PT tem uma chance bastante real de pelo menos assegurar seu lugar no segundo turno da disputa presidencial – se conseguir concatenar internamente o processo de união do sucessor de Lula na candidatura ao Planalto.

O desempenho do PSDB em 2016, em contraste, com aumento de 15% em suas prefeituras (de 685 para 791), se não chegou a ser espetacular, pelo menos autoriza expectativa de aumento de sua bancada federal nas eleições de 2018. Como as mudanças feitas na reforma de 2017 reforçaram a posição dos principais partidos, elas podem intensificar ainda mais a eficácia das prefeituras no esperado aumento de cadeiras na Câmara relativamente às 54 obtidas em 2014. Contudo, o

12 Pesquisa Datafolha, disponível em <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/1/2/04/4c20823b9d511594f43a6557cc76bb46.pdf> (acesso em 22/4/2018).

último biênio tem sido difícil para os tucanos. Avalista de um governo de baixo apelo eleitoral, o PSDB ainda assistiu à exposição fortemente negativa de Aécio Neves num áudio produzido pelo empresário Joesley Batista em conluio com a Procuradoria Geral da República. A legalidade da gravação deverá ser apurada no processo, mas o dano político já se produziu, pode aumentar e deve ser fatorado no eventual exercício de extrapolação, para 2018, dos resultados do partido em 2016. Ainda mais que – diferentemente do petismo – a base eleitoral tucana tende a ser simpática à Lava Jato.

Ambos os partidos precisarão nos próximos meses de uma boa dose de sangue frio, talvez escasso em situação tão incerta, ainda mais depois de décadas do conforto de um lugar garantido como os polos do segundo turno na disputa presidencial. Mas o pior que podem fazer agora é entregarem-se ao pânico que o fim daquela era pode ocasionar. A situação de ambos está longe de ser terminal, e – mais que em qualquer outro momento – o país tem a beneficiar-se da eventual capacidade que ambos exibam de atravessar a tempestade. Nesse momento de incerteza política e insegurança jurídica, em que a democracia brasileira deriva acossada por retórica abertamente autoritária, de um lado, e desqualificação burocrático-judicial da política, do outro, a manutenção de polos visíveis a balizar alinhamentos políticos programaticamente inteligíveis e legítimos em ambiente democrático pode vir a ser o bote salva-vidas que nos leve a alguma praia.

Para tanto, duras lições devem ser assimiladas. Acima de tudo, a desqualificação mútua não ajuda PT e PSDB a exercerem seu papel institucional, tampouco faz justiça a seu protagonismo histórico conjunto ao longo do mais estável e produtivo período da história política do Brasil. Ambos os partidos têm o direito de cultivarem e até de exacerbarem suas diferenças ao sabor de suas disputas. Mas serviriam melhor ao país se parassem de se referir um ao outro como o bando de criminosos que ambos sabem que o outro não é. Esse gênero de dema-

gogia dissemina e legitima uma percepção cínica (e não crítica) da política junto ao público, com efeitos altamente corrosivos para a estabilidade do sistema político. A insensibilidade de todos os protagonistas de 2014 quanto a este problema deu contribuição não pequena à crise de legitimidade que hoje atravessamos. Essa prepotência autocomplacente de parte a parte torna-se ainda mais grave depois do abalo que o sistema já havia sofrido em 2013: as “Jornadas de Junho” deveriam ter induzido cautela na elite política, mas nossos líderes pareceram atuar sob a premissa ingênua de invulnerabilidade institucional.

Contemplada a cena a partir desta encruzilhada da História, é difícil descartar honestamente qualquer cenário para o sistema partidário nos próximos cinco anos. Ambos os partidos enfrentam um desafio inédito, mas têm recursos que deveriam, em tese, capacitá-los a sobreviver. O PT sofreu fogo mais intenso, mas exibe grande resiliência em sua identificação partidária, a partir não só da memória favorável quanto aos anos Lula, mas também de sua penetração nos sindicatos e no mundo associativo civil do país – constituindo fonte primária de ativação política para uma parcela substancial da população. O PSDB deixou escapar uma eleição que parecia ao seu alcance em 2014 e agora começa também a ser alcançado pelas marolas das ondas que atingiram o PT em 2015-2016; mas as conexões e afinidades naturais produzidas junto a atores econômicos relevantes em 24 anos no governo do estado mais poderoso do país compensam sua organização interna comparativamente mais rarefeita. Dependendo das decisões que se tomem agora, é possível imaginar as “torres gêmeas” (como chamou Werneck Vianna) da política brasileira recente reduzidas a um triste simulacro do que foram, com o sistema partidário à deriva talvez por décadas, fragmentado em busca de polos inteligíveis de identificação e alinhamento eleitoral. E é igualmente possível (ousou crer que é mais provável) que ambos os partidos basicamente sobrevivam como polos referenciais do nosso quadro eleitoral, ainda que seu protagonis-

mo possa ser mitigado em relação ao duopólio da disputa presidencial exercido a partir de 1994.

Embora não se possa descartar sequer a possibilidade remota de que alguém queira investir na operação kamikaze de dissolver nossos partidos (principalmente o PT) com multas em processos de corrupção, em princípio as capacidades que PT e PSDB venham a exibir na viabilização de candidaturas competitivas à presidência em 2018 são hoje o parâmetro mais importante, ainda que não necessariamente decisivo, para a constituição de cada um dos dois cenários acima. Podemos imaginar infinitas gradações na plausibilidade relativa de ambos os cenários a partir de alguns parâmetros intuitivos básicos. Podem falhar ambos em ir ao segundo turno este ano; pode ir um deles, mas perder; pode ir um deles, e ganhar; podem ir ambos, mantendo pela sétima vez a disputa da Presidência entre os dois velhos adversários. O primeiro cenário empurraria com força o sistema partidário rumo à decomposição de seus parâmetros vigentes nas últimas décadas. O último praticamente asseguraria a continuidade do balizamento de nossos alinhamentos políticos em torno de petistas e tucanos – ainda mais que em 2017 o Congresso Nacional pareceu mais inclinado que em outros tempos pela redução do número de partidos representados em nossos plenários. Será uma ironia se desfizemos os parâmetros de nossas identidades eleitorais justamente quando o Congresso começa a se mover rumo a uma decantação da cena partidária intraparlamentar.

Referências Bibliográficas

- AXELROD, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. Nova York: Basic Books.
- BARABÁSI, Albert-László (2002). *Linked: The New Science of Networks*. Nova York: Perseus Publishing.
- BENTLEY, Arthur F. (1955). *The Process of Government: a study of social pressures*. 4a. ed. Evanston, Ill: The Principia Press of Illinois, 1955.
- BERNHARD, Michael; ALLEN HICKEN; CHRISTOPHER M. REENOCK; STAFFAN I. LINDBERG

(2015). “Institutional Subsystems and the Survival of Democracy: Do political and civil society matter?” *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2613824>.

BLAIS, André; Agnieszka DOBRZYNSKA; Indridi H. INDRIDASON (2004). “To Adopt or Not to Adopt Proportional Representation: the politics of institutional choice”. *British Journal of Political Science*, 35: 182-90.

CARDOSO, Fernando Henrique (1974). “A Questão do Estado no Brasil”, em F. H. Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, 187-221. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARREIRÃO, Yan de Souza (2014). “Sistema Partidário Brasileiro: um debate com a literatura recente”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 14: 255-95.

DAHL, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.

DAHL, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

DALTON, Russell J.; Martin P. WATTENBERG, orgs. (2000). *Parties Without Partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.

DIVINE, Robert A.; T. H. BREEN; George M. FREDRICKSON; R. Hal WILLIAMS; Randy ROBERTS (1990). *América: passado e presente*. Tradução de Jaime Bernardes e Carlos Araújo. Rio de Janeiro: Nórdica, 1992.

DUVERGER, Maurice (1951). *Les Partis Politiques*. Paris: Armand Colin.

ECKSTEIN, Harry (1966). “Appendix B: A Theory of Stable Democracy”, em H. Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy: a study of Norway*, 225-268. Princeton: Princeton University Press.

EISENSTADT, S. N. “Carisma, Edificação Institucional e Transformação Social: Max Weber e a Sociologia Moderna”, em S. N. Eisenstadt, *Modernização e Mudança Social*, 23-82. Tradução de José Clóvis Machado. Belo Horizonte: Ed. do Professor, 1968.

INGLEHART, Ronald (1997). *Modernization and Postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.

KATZ, Richard S.; Peter MAIR (1995). “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party.” *Party politics*, 1 (1): 5-28.

KORNHAUSER, William (1959). *The Politics of Mass Society*. Glencoe: The Free Press.

LAAKSO, Markku; Rein TAAGEPERA (1979). ““Effective” Number of Parties: a measure with application to West Europe.” *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27.

LENIN, Vladimir I. (1918). *A Revolução Proletária e o Renegado Kautsky*, em V. I. Lenin, *Obras Escolhidas*. Lisboa: Avante!, 1977.

LEVITSKY, Steven; Daniel ZIBLATT (2018). *How Democracies Die*. Nova York: Crown Publishing.

LIJPHART, Arend (1975). *The Politics of Accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*. (2a. ed.) Berkeley: University of California Press, 1975 (1968).

LIMONGI, Fernando; Fabrício VASSELAI (2016). “Coordenando Candidaturas: ligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras”. Belo Horizonte: *Anais do X Encontro da ABCP*.

LIPSET, Seymour Martin (1960). *Political Man: the social bases of politics*. Garden City, NY: Doubleday.

LIPSET, Seymour Martin; Stein ROKKAN, orgs. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: cross-national perspectives*. Nova York: Free Press.

MARCHETTI, Vitor (2013). *Justiça e Competição Eleitoral*. Santo André: UFABC.

MELO, Carlos Ranulfo; Rafael CÂMARA (2012). “Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil”. *Dados*, 55 (1): 71-117.

MILL, John Stuart (1861). *Representative Government*. Londres: Kessinger Publishing.

OLSON Jr., Mancur. *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.

PIRES, Juliano Machado (2009). *A Invenção da Lista Aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, dissertação de mestrado em ciência política.

RAILE, Eric D.; Carlos PEREIRA; Timothy J. POWER (2011). “The Executive Toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime.” *Political Research Quarterly*, 64 (2): 323-34.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley (1997). *Modernização, Mercado e Democracia: política e economia em sociedades complexas*. Rio de Janeiro: IUPERJ, tese de doutorado em Ciência Política.

REIS, Bruno P. W. (2015). “Los Desafíos de la Democracia en América Latina (IV)”, em Rocío Annunziata (org.), *¿Hacia una Mutación de la Democracia?*, 171-9.

Buenos Aires: Prometeo Libros.

REIS, Bruno P. W. (2016). “Financiando os que Vão Ganhar”. São Paulo: *Folha de S. Paulo*, 18/9/2016, caderno Ilustríssima, pp. 4-5.

REIS, Fábio Wanderley (2009). “Economia, Instituições Democráticas e Evolução: um balanço pessoal de abordagens recentes”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1: 17-46, janeiro-junho.

REIS, Fábio Wanderley (2017). “Crise Política: a ‘opinião pública’ contra o eleitorado”, em Luis Felipe Miguel, Flávia Biroli (orgs.), *Encruzilhadas da Democracia*, 15-44. Porto Alegre: Zouk.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1762). *O Contrato Social, ou Princípios do Direito Político*, em Rousseau. Tradução de Lourdes Santos Machado. (2.^a ed.) São Paulo: Abril Cultural (coleção “Os Pensadores”), 1978.

SANTOS, Bruno Carazza dos (2016). *Interesses Econômicos, Representação Política e Produção Legislativa no Brasil sob a Ótica do Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Belo Horizonte: UFMG, tese de doutorado em Direito.

SARTORI, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems: a framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

SCHATTSCHNEIDER, E. E.. *The Semisovereign People: a realist's view of democracy in America*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SKYRMS, Brian (2004). *The Stag Hunt and the Evolution of Social Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

TAVARES, J.A. Giusti (1994). *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

TAYLOR, Michael (1976). *Anarchy and Cooperation*. Londres: John Wiley & Sons.

TAYLOR, Michael (1987). *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1835). *De la Démocratie em Amérique*. Paris: Flammarion, 1981.

TRUMAN, David B. (1951). *The Governmental Process: political interests and public opinion*. Nova York: Knopf.

Da libertação à desordem: redes sociais e democracia

Joshua A. Tucker, Yannis Theocharis, Margaret E. Roberts e Pablo Barberá

Joshua A. Tucker é professor de política e cofundador e codiretor do laboratório *Social Media and Political Participation (SMaPP)* da Universidade de Nova York. **Yannis Theocharis** é pesquisador visitante do *Manheim Center for European Social Research (MZES)*. **Margaret E. Roberts** é professora assistente de ciência política da Universidade da Califórnia em San Diego. **Pablo Barberá** é professor assistente da Escola de Relações Internacionais da Universidade do Sul da Califórnia. Todos os autores contribuíram igualmente e estão listados em ordem alfabética invertida. Parte desse ensaio vale-se das ideias do próximo livro de Roberts, *Censored: Distraction and Diversion Inside China's Great Firewall [Censurado: distração e digressão dentro do grande firewall da China]* (Princeton University Press).

Em 2010, a revista *Time* escolheu Mark Zuckerberg como “Pessoa do Ano”. De acordo com o semanário, ele havia transformado “o mundo solitário e antissocial da aleatoriedade em um mundo amigável, um mundo serendipitoso” por meio de sua amplamente popular plataforma de rede social Facebook.¹ Um ano depois, o perfil de Zuckerberg na *Time* foi substituído pela figura do “protestante” como Pessoa do

* Publicado originalmente como “From Liberation to Turmoil: Social Media and Democracy”, *Journal of Democracy* Volume 28, Number 4 October 2017 © 2017 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

Ano. Essa figura representava aqueles que haviam publicamente manifestado discordância — frequentemente organizando-se via Facebook ou Twitter — de governos autoritários em Bahrein, Egito, Líbia, Síria, Tunísia e Iêmen, bem como aqueles que tomaram as ruas por meses contra o desemprego, a austeridade fiscal e a desigualdade em países democráticos como Grécia, Espanha e Estados Unidos.

Seis anos mais tarde, a Pessoa do Ano da *Time* foi o presidente dos Estados Unidos, Donald J. Trump. O presidente respondeu ao anúncio por meio de seu canal de comunicação favorito, o Twitter: “agradeço à revista Time e ao Financial Times por me nomearem ‘Pessoa do Ano’ — que grande honra!”² O Twitter era um meio especialmente apropriado para sua resposta, dado o imenso papel supostamente desempenhado pela rede social nas eleições americanas de 2016. De fato, a importância das redes sociais naquelas eleições havia chegado a tal ponto que um procurador especial foi nomeado e montou uma equipe “formada por promotores e agentes do FBI bem equipados para investigar os *bots* do Twitter e *trolls* do Facebook ligados a Moscou que inundaram as redes sociais com manchetes relacionadas à campanha e impulsionaram a candidatura de Trump”³ Em outras palavras, em apenas cinco anos as redes sociais passaram — ao menos no imaginário popular — de uma maneira de forças pró-democráticas combaterem autocratas para uma ferramenta de atores externos para atacar as democracias.

A tecnologia das redes sociais ainda é nova, mas já desempenhou um papel em inúmeros e turbulentos protestos e em uma eleição americana altamente polarizada. As redes sociais costumam ser descritas como o espaço para o conflito entre “boas” forças democráticas, que usam as redes sociais para fazer suas vozes serem ouvidas, e forças autocráticas e repressivas “ruins”, que buscam censurar esse canal para silenciar esses elementos liberais. Entretanto, preocupações re-

centes de que forças iliberais e extremistas poderiam usar o mundo livre da comunicação online para minar a democracia transformaram a discussão sobre as redes sociais. Após as eleições americanas de 2016, até mesmo lideranças democráticas pediram maior “regulação” da internet. Nesse sentido, elas fizeram coro — pelo menos até certo ponto — com a retórica autoritária que promove censura e “controle da opinião pública”.⁴

Há algum arcabouço teórico ligando as redes sociais e a política que possa lançar luz sobre essas reviravoltas e contradições? Entendemos que sim. Começemos por duas simples observações. Primeiro, as redes sociais dão voz às pessoas cujas visões estão normalmente excluídas das discussões políticas na mídia tradicional. Com as redes sociais, as pessoas conseguem encontrar pessoas que compartilham das mesmas opiniões, organizar protestos e movimentos e apoiar candidatos e partidos políticos. Resumindo, as redes sociais resolvem problemas de ação coletiva que há muito atormentam aqueles tradicionalmente excluídos da política tradicional. Isso inclui forças pró-democráticas, claro. As redes sociais podem lhes oferecer novos meios de responsabilizar governos e pressionar por maior inclusão política; por isso se falava no início de uma “tecnologia libertadora” como uma característica da era digital. No entanto, as redes sociais também podem, obviamente, amplificar outras vozes mais extremas, incluindo aquelas que, do ponto de vista da democracia liberal, são “antissistema”.

Em segundo lugar, e de maneira não intuitiva, a própria abertura oferecida pelo ambiente das redes sociais pode ser usada para promover a censura: as plataformas de liberdade de informação podem ser exploradas para silenciar outros. Até o momento, essas atividades foram mais visíveis nas respostas de regimes não democráticos às atividades online antirregime. Censores autoritários agora sabem como fazer uso de assédio online, propaganda, distração e ataques de

negação de serviço (DoS) para silenciar críticos e fechar ou distorcer o espaço informacional. Para complicar a situação, forças iliberais e antissistema *de dentro* de regimes democráticos aprenderam a usar esses métodos autoritários para explorar plataformas abertas. Portanto, as estratégias de rede social inauguradas por não democracias para fins autoritários agora afetam a vida política nas democracias do mundo. A questão de como as democracias deveriam reagir a esse novo desafio tecnológico permanece em aberto.

Essa dupla realidade do mundo online aberto — capaz de dar voz aos que não têm voz, mas também sujeita a censura e exclusão — explica por que ideias sobre as redes sociais podem ser tanto otimistas quanto (como tem sido mais o caso recentemente) pessimistas no que se refere às implicações para a democracia.⁵ O cerne da questão é que, embora a liberdade de informação online seja um princípio inerentemente democrático, as redes sociais não são inerentemente democráticas ou antidemocráticas. Constituem, sim, um espaço no qual interesses políticos lutam por influência, e nem todos esses interesses são liberais ou democráticos.

Esse simples arcabouço teórico explica como as redes sociais podem ser, ao mesmo tempo, uma tecnologia libertadora, uma tecnologia útil a governos autoritários determinados a calar críticos e uma tecnologia para o empoderamento daqueles que buscam enfrentar o status quo em sociedades democráticas — incluindo grupos extremistas previamente marginalizados. Deve-se fazer duas ressalvas, no entanto. Primeiro, embora consideremos que tenha havido uma evolução histórica no uso das redes sociais — os democratas aproveitaram as redes sociais para opor-se ao autoritarismo; os regimes autoritários responderam criando seu próprio “jogo online”; então forças antissistema em democracias começaram a copiar os novos métodos autoritários —, por ora, é melhor tratarmos essa sequência como uma hipótese a ser testada e não como um fato dado. Segundo, embora

foquemos nas maneiras pelas quais as redes sociais dão voz a atores democráticos em sistemas não democráticos e a atores antissistemas em sistemas democráticos, nosso argumento geral é que a rede social deu voz a grupos marginalizados. Isso também pode incluir grupos que apoiam o regime; em outras palavras, as redes sociais podem ser úteis a vozes pró-democráticas em democracias e vozes antidemocráticas em autocracias.

Uma nova esperança: tecnologia libertadora

As redes sociais transformaram a maneira pela qual interagimos, comunicamos e consumimos muitos tipos de informação, incluindo informações políticas. No jargão tecnológico, formam um conjunto de aplicativos Web 2.0 que permitem a criação e distribuição de conteúdo gerado pelo usuário (como texto, fotos e vídeos) de maneira instantânea e entre várias redes de usuários. Diferentemente de tecnologias anteriores mediadas pelo computador, as redes sociais permitem que os usuários se tornem produtores ativos de conteúdo (em vez de meramente consumidores) ao mesmo tempo em que articulam e tornam visíveis suas conexões com outros indivíduos com os quais interagem e colaboram. As redes sociais transformaram a estrutura da comunicação ao permitir que usuários individuais disseminem informações. Isso cria uma estrutura de comunicação de “muitos para muitos” que difere da estrutura tradicional de “um para muitos”, que permite que apenas alguns poucos usuários (várias elites e a mídia tradicional) circulem informação ao público mais amplo. Essa estrutura de “muitos para muitos” possibilita a coordenação entre indivíduos e permite que mensagens e conteúdo enviados por essas plataformas “viralizem” — ou seja, se espalhem de maneira horizontal em redes ponto-a-ponto quase em tempo real.⁶

Essas novas características ressaltam o que faz das redes sociais uma ferramenta tão poderosa tanto dentro como fora do âmbito das

instituições. Primeiro, cerca de dois bilhões de pessoas, ou mais de um quarto da população mundial, frequentam as redes sociais, que estão rapidamente se tornando a principal fonte pela qual as pessoas obtêm informações. De acordo com dados do Pew Research Center, 62% dos adultos americanos obtêm suas notícias via redes sociais, enquanto o *Reuters Institute Digital News Report* de 2016 mostra que 46% dos europeus usam as redes sociais para obter notícias.⁷ Ademais, há evidências de que as redes sociais possam produzir um público mais bem informado e aumentar a exposição a visões políticas distintas.⁸

Quando o mal-estar social ameaça regimes não democráticos, a capacidade das redes sociais de disponibilizar informações é ressaltada. Jornalistas internacionais, pessoas “na linha de frente”, atores regionais e globais influentes e leitores comuns podem se conectar por meio das redes sociais. A Primavera Árabe é um exemplo comumente citado de como as redes sociais podem tornar os marginalizados conhecidos da noite para o dia. Durante o Movimento Verde do Irã de 2009, as redes sociais serviram de meio de comunicação dos manifestantes e chamaram a atenção da mídia internacional para os abusos de poder da República Islâmica a despeito da censura pesada e da repressão do regime à internet. As redes sociais interligaram eleitores que se sentiram enganados, jovens descontentes e manifestantes agredidos, criando sérias dificuldades ao regime.⁹

A natureza “muitos para muitos” das redes sociais possibilita coordenar a ação coletiva de maneiras que reforçam a participação em sociedades democráticas, inclusive na falta de organizações formais. Histórias pessoais e imagens disseminadas pelas redes sociais podem ser poderosos instrumentos de mobilização. Pesquisa empírica sobre os efeitos mobilizadores do Facebook durante as eleições demonstrou que a exibição de mensagens no mural dos usuários pode influenciar diretamente a expressão política, a busca por informações e o comportamento dos eleitores.¹⁰ Estudos sobre o movimento Indignados, na

Espanha, concluíram que, mesmo desconsiderando os usuários mais influentes e as informações por eles disseminadas, o grande número de usuários ativistas e comuns envolvidos no ativismo de baixo custo das redes sociais possibilita atingir uma audiência ampla.¹¹ De maneira relacionada, ao tornar disponível novas e expressivas formas de participação no processo político, as redes sociais tornaram-se importantes para facilitar a difusão de mensagens de grupos de usuários altamente comprometidos entre diversas redes e direcionadas a participantes menos engajados que ajudam a aumentar a magnitude da mobilização online por meio da “microparticipação”.¹² Isso pode levar a um aumento da atenção do público e da imprensa — como exemplificado pela emergência dos movimentos Tea Party e Black Lives Matter —, bem como a possibilidade de mobilização offline, exemplificada pelos protestos da Primavera Árabe, Occupy Wall Street e o 15-M na Espanha.

Portanto, as redes sociais têm o potencial de auxiliar movimentos democráticos na disseminação de informações, na mobilização para participação e na facilitação da ação coletiva. Em resumo, as redes sociais democratizam o acesso a ferramentas de informação e comunicação. Grupos que normalmente seriam censurados ou silenciados conseguem alcançar a massa e obrigar as elites poderosas a prestar contas.

À medida que se tornam mais evidentes as potenciais vantagens e benefícios das redes sociais para aqueles que buscam avançar a democracia, no entanto, o mesmo ocorre com seus malefícios. Embora essas plataformas claramente possibilitem que indivíduos diferentes e antes desconectados organizem protestos instantâneos, não está claro que eles possam pressionar as elites de maneira sustentada, uma condição essencial não apenas para o processo de construção da democracia como também para manter determinados assuntos na agenda pública. A diferença entre esses resultados, ademais, pode ser exatamente as organizações hierárquicas das quais as redes sociais conseguem pres-

cindir tão bem. Sem tais organizações, o ativismo democrático possibilitado pela internet pode se tornar fogo de palha, provendo um pouco de luz e calor e rapidamente se apagando, sem produzir efeitos duradouros. No entanto, isso também pode acontecer porque os governos podem se aproveitar da internet para minar o potencial de gerar mudanças de longo prazo. É essa perspectiva que abordaremos a seguir.

O império contra-ataca: tecnologia repressiva

A resistência ao potencial democrático das redes sociais sempre foi inevitável. Governos ameaçados por tentativas de responsabilização procurariam maneiras de resistir. Como alguns observaram anteriormente, regimes autocráticos rapidamente se adaptaram para limitar o impacto dessa nova tecnologia.¹³ Muitas das ferramentas que eles usam para isso são estratégias de censura conhecidas — desenvolvidas *offline* há muito tempo, mas agora aplicadas online — visando silenciar a oposição ao autoritarismo. Outras, no entanto, são novas e específicas ao mundo das redes sociais, incluindo táticas desenvolvidas para explorar a natureza “muitos para muitos” da internet de maneiras que amplificam as mensagens do regime e silenciam as da oposição. Todas as ferramentas, velhas e novas, podem ser separadas em três categorias que Margaret Roberts, em seu novo livro, chama de “os três ‘F’”. Há o medo (*fear*), que é a força dissuasora por trás da censura. Há o atrito (*friction*), que é a censura que retarda. E há a saturação (*flooding*), que é a censura que distrai ou confunde.¹⁴

Primeiro, os autocratas podem visar limitar o ativismo online intimidando ou prendendo (ou algo ainda pior) aqueles que usam as plataformas online para promover a discordância e a oposição. Táticas de “medo” são parte da ferramenta tradicional autocrática, destinada a fazer com que aqueles com inclinação a falar optem por se calar. De acordo com o Comitê para a Proteção dos Jornalistas, 259 jornalistas encontravam-se presos em todo o mundo em dezembro de

2016.¹⁵ Muitos desses jornalistas publicaram matérias online lidando com questões como desigualdade, protestos e corrupção — todos “tópicos proibidos” aos olhos dos detentores do poder que não querem ser responsabilizados. Exemplos também abundam de governos que perseguem cidadãos comuns que usaram plataformas online para disseminar informações que governos não querem que sejam divulgadas. Embora não haja uma contagem de blogueiros presos, uma busca no Google News por “blogueiro preso” retorna milhares de resultados. Nas mãos dos Estados, o poder de rastreamento digital da internet tornou os inimigos do regime fáceis de se identificar e capturar.

No entanto, mesmo levando em conta tudo isso, a internet expandiu de maneira tão dramática o número e tipos de pessoas que participam da esfera pública que formas tradicionais de repressão estão se tornando muito custosas para os regimes autoritários. Apenas em alguns regimes totalitários é possível manter todas ou quase todas as pessoas paralisadas pelo medo; na maior parte das autocracias, o medo onipresente pode produzir reações e mesmo problemas para a coleta de informações e para a inovação.¹⁶ Portanto, os autocratas criaram táticas mais discretas de “atrito” para usar contra a internet. Entre elas estão sofisticados sistemas de bloqueio como o infame “grande firewall da China”, redução de velocidade ou interrupção da internet, remoções cirúrgicas de posts das redes sociais e manipulações de algoritmo de resultados de busca para suprimir informações das quais os autocratas não gostem. Em muitos casos, os usuários das redes sociais nem mesmo percebem que estão sendo afetados por tal censura, tornando quase impossível evitá-la ou combatê-la.¹⁷

Embora autocratas possam usar tecnologias repressivas para limitar a liberdade de expressão online, os mesmos regimes também podem manipular a natureza livre e aberta das redes sociais a seu favor. A batalha pelo espaço das redes sociais é vencida por aqueles capazes de fazer com que seu conteúdo se destaque em relação aos demais.

Reconhecendo isso, regimes autoritários se aproveitaram do fato de que qualquer um pode postar conteúdo nas redes sociais para promover temas de interesse do regime e fazer com que as mensagens dos oponentes ao regime se percam no meio da avalanche de conteúdo. Isso é “saturação”.

Por exemplo, governos autoritários podem pagar pessoas para postarem mensagens em horários estrategicamente programados nas redes sociais. Também podem usar *bots* automatizados para promover propaganda do governo ou inundar as *hashtags* usadas em protestos contra o regime. Esse exército online de humanos e *bots* podem promover a agenda do regime ou solapar a oposição ao criar distrações. Também podem disseminar informações falsas para confundir as pessoas e reduzir a utilidade das informações online, ou podem perseguir opositores ao regime online.¹⁸

Campanhas online coordenadas pelo governo para disseminar propaganda ou silenciar os críticos são, ao mesmo tempo, formas de participação e de censura. A natureza aberta da internet permitiu aos opositores do regime — aliados da mídia estatal e da grande imprensa — tornar públicas suas visões e organizar ações políticas. Por sua vez, governos autoritários então tentaram reagir organizando suas próprias campanhas online de massa. Que algo essencialmente liberal como a internet, com sua natureza aberta, possa ser usada para censurar e promover valores iliberais é um paradoxo tanto para acadêmicos quanto para formuladores de políticas públicas. Como os perigos representados pelas “fazendas de cliques”¹ para os mecanismos de busca e pelos comentários falsos para os sites de avaliação de estabelecimentos comerciais, o surgimento de informações políticas pseudônimas ameaça o já frágil status das redes sociais enquanto arena legítima de delibera-

1 “Fazendas de cliques” (*click farms*), que geram curtidas e cliques falsos (de maneira manual ou automatizada), são uma estratégia para inflar artificialmente a popularidade de um site e aumentar sua posição nos mecanismos de busca. (N. T.)

ção pública. A estratégia de saturação como forma de censura é, portanto, uma ferramenta política particularmente importante e pode ser usada de maneira mais abrangente do que apenas por atores estatais buscando minar a discussão e a participação política mais ampla e em seus respectivos países.

O retorno das forças antissistema: tecnologia tumultuosa

Como vimos, a mesma infraestrutura que pode empoderar a oposição democrática também pode ser usada para fins autoritários. As táticas inauguradas por regimes autoritários, no entanto, também estão disponíveis a grupos que operam em sociedades democráticas para fins liberais. O mesmo mecanismo que desempenhou papel bastante importante na Primavera Árabe — a capacidade das redes sociais de dar voz a quem não tinha — agora empodera grupos que se encontram às margens e os possibilita contestar valores democráticos fundamentais. Talvez o exemplo mais claro disso é a maneira como grupos terroristas como o Estado Islâmico abraçaram as redes sociais como seu principal canal de comunicação — para recrutar combatentes estrangeiros, para coordenar ataques e para amplificar suas atividades atingindo uma vasta audiência internacional.¹⁹

Mas essa tendência não está limitada a grupos estrangeiros. Como observam Alice Marwick e Rebecca Lewis, “embora *trolls*, nacionalistas brancos, ativistas dos direitos masculinos, *gamergaters*,² a ‘alt-right’ e teóricos da conspiração possam divergir profundamente em relação a suas crenças, eles usam as mesmas táticas e convergem em temas comuns”.²⁰ Obviamente, há muitas razões para o recente aumento na visibilidade desses grupos, mas a ascensão das redes sociais

2 “Gamergate” refere-se à controvérsia em torno do sexismo na comunidade de videogames. (N. T.)

sem dúvida permitiu a pessoas com visões menos populares em suas próprias comunidades encontrar outras que compartilhem dessas visões em outras localidades e formar comunidades mais amplas do que seria possível antes da era digital.

Ao mesmo tempo, enquanto jornalistas e a imprensa tradicional veem seu papel de apuradores e curadores de informações diminuir, ideias mais controversas circulam sem direito a contraditório; elas podem ser impulsionadas por características dos algoritmos das plataformas online que incentivam manchetes apelativas e mensagens com cunho emocional e se propagam amplamente com a ajuda de *trolls* e *bots* contratados para atingir uma parcela mais ampla da população. Assim, atores antissistema em democracias podem não somente usar as lições aprendidas por aqueles que primeiro souberam aproveitar as redes sociais para movimentos pró-democracia em países mais autoritários, como também usar as mesmas ferramentas (como *trolls* e *bots*) desenvolvidas por regimes autoritários para se contrapor a movimentos democráticos. De fato, como foi sugerido por alguns, movimentos antissistema em democracias podem *literalmente* estar usando as mesmas ferramentas — como redes de *bots* (*botnets*) — desenvolvidas por regimes autoritários para combater seus próprios inimigos online.²¹ Essa nova situação pode ter pego alguns sistemas políticos democráticos de surpresa da mesma maneira que as redes sociais surpreenderam regimes não democráticos no início da década.

Como se observou, as redes sociais podem dar voz a qualquer pessoa cujas atitudes e crenças possam ter sido tradicionalmente consideradas pouco convencionais. Isso inclui forças antissistema que buscam ativamente minar a democracia liberal, mas também grupos políticos cujo objetivo é transformar a política democrática para reduzir a desigualdade econômica e política. Embora nem todos esses grupos expressem abertamente hostilidade em relação à democracia liberal, um fio comum é sua disposição para dar visibilidade a prefe-

rências políticas anteriormente consideradas inaceitáveis ou indignas de atenção por parte de políticos, partidos e órgãos de imprensa.

A emergência quase simultânea de partidos populistas à direita e à esquerda na Europa, a plataforma anti-imigração e protecionista eleitoralmente bem-sucedida de Donald Trump nos Estados Unidos e de movimentos contrários à desigualdade socioeconômica (como Occupy Wall Street, nos Estados Unidos, e o movimento Indignados, na Espanha) reforçam a crescente importância das redes sociais em sistemas democráticos. Que fique claro: *não* estamos afirmando que as redes sociais possam explicar a recente ascensão do populismo. Mas os populistas certamente viram nas plataformas online uma ferramenta útil para que suas vozes, antes marginalizadas, aumentassem de volume sob as novas regras da era digital. Essas regras estão transformando a política democrática de duas maneiras importantes.

Primeiro, as campanhas e movimentos dessa nova espécie aprenderam não apenas com seus velhos padrões de uso ao longo dos anos, mas *especialmente* com as práticas de difusão e mobilização de campanhas eleitorais em democracias. Nos Estados Unidos, campanhas pioneiras nas redes sociais de políticos do Partido Democrata como Howard Dean e Barack Obama tiveram grande impacto em relação a como as tecnologias de informação e comunicação foram usadas para conquistar o público.²² Pelo menos desde a vitória de Obama em 2008, atores tanto de dentro como de fora da arena eleitoral tomaram nota dos usos políticos inovadores das redes sociais e aprenderam a reinventar seus métodos de aproximação do público. O que antes era um domínio exclusivo principalmente dos políticos mais jovens e tecnologicamente experientes tornou-se agora um espaço de todos, e um campo de batalha política inteiramente novo surgiu.

Uma segunda maneira pela qual as redes sociais permitem àqueles que desafiam o status quo se beneficiar das novas regras é a brevidade que domina as trocas de informações nas redes sociais. Twitter, com

seu limite de 140 caracteres por tuíte, não é apenas inadequado para promover uma discussão nuançada, mas também pode ser usado para minar princípios básicos da esfera pública democrática.²³ Os *trolls* da internet normalmente não estão interessados em conversas com base em argumentos: seu objetivo é desencadear uma cascata de ofensas online que possam silenciar ou desmobilizar outros indivíduos ou figuras públicas ou criar distrações que mudem o foco de atenção dos usuários de internet para outras questões ou mensagens. As redes sociais foram alçadas a ferramentas poderosas nas mãos de candidatos e partidos populistas precisamente porque permitem a eles criar rapidamente espetáculos ao mesmo tempo em que evitam discussões nas quais eles aparentem “perder”. Por que participar de uma discussão quando você consegue toda a exposição que procura por meio de uma declaração polêmica?

Partidos de extrema direita na Europa são excelentes exemplos dessa tendência. O fundador do movimento anti-imigração alemão Pegida (a palavra é um acrônimo em alemão que significa Europeus Patrióticos Contra a Islamização do Ocidente) pareceu ter renunciado a sua posição de liderança após uma suposta imagem sua posando como Hitler ter sido publicada, mas foi reconduzido ao cargo pouco tempo depois.²⁴ O político holandês Geert Wilders, que rotineiramente causava indignação no Twitter ao chamar seus rivais de esquerda de “islamofascistas”, tuitou um mês antes das eleições de março de 2017 uma imagem adulterada do líder de um partido opositor no Congresso que o mostrava junto a manifestantes muçulmanos segurando faixas com mensagens como “O Islã vai conquistar a Europa” e “Xaria para os Países Baixos”.²⁵ Embora a maioria dos políticos holandeses tenham criticado Wilders por isso, isso manteve os holofotes da imprensa sobre ele por vários dias durante um período crítico das eleições, e seu partido acabou ficando em segundo lugar.

Embora esses usos das redes sociais por grupos antissistema em democracias sejam distintos e não possam ser descritos aqui em sua

totalidade, muitos se aproveitam dos mesmos mecanismos utilizados tanto por grupos democráticos como por regimes repressivos para aproveitar o poder das redes sociais. Por exemplo, a proliferação das informações falsas nas redes sociais segue a mesma lógica de disseminação entre redes e entre plataformas que permitiram aos manifestantes do Egito transformar suas histórias pessoais de violência e repressão em munição para a revolução. Exatamente porque os posts das redes sociais se espalham através de laços fracos e são apresentados em um contexto de indicações pessoais poderosas, as “*fake news*” (notícias falsas) são capazes de trafegar rapidamente entre redes sociais sem direito a contraditório. De maneira similar, técnicas para chamar a atenção usadas por regimes autoritários, como manchetes apelativas e resultados manipulados de mecanismos de busca, beneficiaram-se imensamente da rápida difusão. Esse processo pode se fortalecer com a exposição acidental (em oposição a “seletiva”) dos usuários a conteúdos compartilhados nas redes sociais. Tais conteúdos, mesmo que desalinhados com as crenças dos usuários, ao menos em alguns casos podem despertar sua curiosidade em situações nas quais eles normalmente não teriam se interessado pelo assunto.

O despertar da lei: restringindo as tecnologias?

Tal como as tecnologias libertadoras criaram problemas para regimes autocráticos, o sucesso das redes sociais alimentou a instabilidade política nas democracias. Parte dessa instabilidade deve-se ao estilo mordaz e ordinariamente combativo dos debates livres em sociedades democráticas. Alguns, no entanto, recaem no âmbito do extremismo, ou até mesmo do extremismo violento. Deveriam (ou conseguiriam) os governos democráticos fazer algo a respeito disso e, se sim, o quê? Após os ataques terroristas na Torre de Londres em 3 de junho de 2017 — que matou 11 pessoas (incluindo os três terroristas) e feriu 48—, a ministra do Interior, Amber Rudd, atribuiu o ataque a “terro-

ristas islâmicos radicais”.²⁶ No mesmo dia, a primeira-ministra Theresa May defendeu o aumento da regulação da internet para “prevenir a disseminação do extremismo e o planejamento de ataques terroristas”.²⁷ Algumas semanas depois, antevendo as eleições parlamentares em setembro de 2017, o governo alemão aprovou uma lei impondo severas multas às empresas donas de plataformas de rede social que não removesses comentários e posts considerados racistas ou difamatórios (nas palavras do ministro da Justiça Heiko Maas, “obviamente ilegais”) no prazo de 24 horas.²⁸

Essas decisões podem testar os limites da liberdade de expressão em sociedades democráticas e lançar luz sobre uma assimetria estrutural há muito existente entre regimes democráticos e não democráticos. Embora regimes autoritários possam tomar medidas descritas anteriormente para disseminar a discórdia nas redes sociais, a capacidade dos regimes democráticos de fazer o mesmo pode ser bem mais limitada: um Estado democrático não pode contratar *trolls*, mudar leis arbitrariamente ou começar a prender pessoas que apoiem ideias politicamente controversas com a mesma facilidade.

No entanto, a nova realidade levou *de fato* à tomada de medidas altamente controversas. Por exemplo, a similaridade entre a nova lei alemã e tentativas de “controle da opinião pública” em sociedades autocráticas levanta questões normativas preocupantes a respeito dessa infraestrutura regulatória e sua utilização por governos democráticos para fins de repressão, censura e vigilância. Ademais, a adoção quase imediata de uma cópia virtual da lei alemã pela Rússia de Vladimir Putin gerou fortes críticas por parte de organizações da sociedade civil. “Quando as principais nações democráticas criam legislações draconianas”, queixou-se a ONG Repórteres Sem Fronteiras, “elas dão ideias a regimes opressores”.²⁹

Para complicar ainda mais, não está claro se os resultados esperados pelos governos que tomaram tais medidas são passíveis de serem

obtidos. Tarefas que podem parecer triviais a muitos — detectar *bots* ou *trolls* de internet, classificar conteúdo como verdadeiro ou falso e decidir o que é “obviamente ilegal” — são extremamente difíceis de se implementar. Também não está claro se tais tentativas serão bem-sucedidas. Esforços de apuração de informação podem gerar um efeito contrário,³⁰ e redes terroristas podem migrar para outras plataformas mais difíceis de serem monitoradas. Além disso, tentativas de regulamentar a liberdade de expressão podem enfrentar diversos tipos de dificuldades técnicas, como diferenciar cidadãos do país de atores estrangeiros — e até mesmo agências estrangeiras de inteligência — que não estão sujeitos às mesmas leis, sem contar o desafio de diferenciar os humanos das formas de inteligência artificial em constante evolução.

Dizer que esses acontecimentos colocam novos desafios a acadêmicos, formuladores de políticas públicas, empresas de redes sociais, tribunais e políticos é um eufemismo. Por mais difícil que seja responder a questões sobre como governos democráticos deveriam monitorar ou regulamentar as plataformas de redes sociais usadas por grupos terroristas, é ainda mais difícil quando reformulamos a questão em termos de grupos em sociedades democráticas que parecem estar usando as redes sociais para empreender ações voltadas ao enfraquecimento da democracia e das normas democráticas. Historicamente, diferentes países abordaram a questão de liberdade de expressão off-line de diferentes maneiras, mas qual a exequibilidade desse tipo de abordagem individual de cada país quando os efeitos dessa liberdade de expressão já não são mais limitados por fronteiras nacionais? De fato, a grande maioria dos posts das redes sociais (especialmente fora da China e da Rússia) em qualquer dia são publicados nas plataformas de empresas multinacionais gigantes como Twitter e Facebook e esses posts influenciam os rankings de busca mantidos pelo Google, outra empresa multinacional gigante.

As empresas têm um papel a desempenhar para garantir que suas plataformas não sejam usadas para fins de censura e perseguições? A contratação de um grande número de avaliadores de conteúdo pelo Facebook para enfrentar esses desafios, e a adoção pelo Google de “*machine learning*” (aprendizado de máquina) para ajudar a remover conteúdos extremistas sugerem que as empresas estão começando a reconhecer sua responsabilidade na luta contra a disseminação de ideias extremistas por meio das redes online.³¹ Como elas deveriam reagir a pedidos governamentais de acesso a dados ou de remoção de contas específicas? Aqui a resposta pode estar no aumento da transparência de tais solicitações e num processo aprofundado de consulta à sociedade civil.

Por fim, há algo que os cidadãos possam fazer para apoiar a inclusão e a deliberação democrática online? Por exemplo, dada a importância das interações sociais na disseminação de informações, a apuração de notícias compartilhadas por seus laços sociais — ou seja, manifestar-se quando alguém de sua rede de contatos compartilha informações falsas — deveria ser considerada uma nova responsabilidade dos cidadãos? Embora esses tipos de medidas possam dar lugar a novas formas de reação (por exemplo, a exclusão de amigos das redes sociais), há muito acadêmicos argumentam que o ambiente colaborativo das redes sociais dá origem a novas noções de cidadania e engajamento político. De fato, algumas pessoas que estudaram o assunto estão cautelosamente otimistas de que cidadãos, especialmente os mais jovens, rejeitarão o consumo passivo de informações em favor de um engajamento mais crítico e perspicaz em relação ao mundo de afirmações e contra-argumentos que circulam pela internet.³²

Essas questões e outras sugerem quão importante é refletir sobre as novas responsabilidades de governos, corporações e cidadãos na era digital. Os acadêmicos têm um papel a desempenhar aqui. Algumas das questões colocadas acima são normativas: *deveriam* os gover-

nos regulamentar a liberdade expressão online? Outras são práticas: podemos desenvolver algoritmos para identificar *bots* à medida que evoluem? Tentativas de regulamentar a liberdade de expressão online aumentam ou diminuem o apoio a normas democráticas? Ambos os tipos de questões colocam desafios. Nossa esperança é de que o quadro desenhado neste ensaio seja útil tanto para aqueles de dentro quanto de fora da academia ao enfrentarem o que o mundo da internet representa para a política, democrática ou não.

Notas

1. Lev Grossman, “Person of the Year 2010: Mark Zuckerberg”. *Time*, 15 dez. 2010. Disponível em: <http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2036683_2037183,00.html>.

2. Donald Trump, “Thank you to Time Magazine and Financial Times for naming me ‘Person of the Year’—a great honor!”. *Twitter*, 15 dez. 2016. Disponível em: <<https://twitter.com/realdonaldtrump/status/809384826193276928>>.

3. Darren Samuelsohn, “Fake News Could Prove Vexing in Mueller Probe”. *Politico*, 11 jul. 2017. Disponível em: <www.politico.com/story/2017/07/11/fake-news-robert-mueller-trump-240376>. Sobre redes sociais e as eleições americanas de 2016, ver Nathaniel Persily, “The 2016 U.S. Election: Can Democracy Survive the Internet?”. *Journal of Democracy*, v. 28, n. 2 (abr. 2017), pp. 63-76. [Ed. bras.: “Conseguirá a Democracia Sobreviver à Internet?”. *Journal of Democracy em Português*, v. 5, n. 2, 2017. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/publicacoes#JournalDemocracy>>.] Sobre manipulação da mídia em democracias de maneira geral, ver Alice Marwick; Rebecca Lewis, “Media Manipulation and Disinformation Online”. *Data & Society Research Institute*, 2017. Disponível em: <https://datasociety.net/pubs/oh/DataAndSociety_MediaManipulationAndDisinformationOnline.pdf>.

4. Ver David Z. Morris, “U.K. Conservatives Want to Dramatically Increase Internet Regulation”. *Fortune*, 20 maio 2017. Disponível em: <<http://fortune.com/2017/05/20/u-k-election-internet-regulation>>; Catherine Cadell, “China Says Terrorism, Fake News Impel Greater Internet Curbs”. *Reuters*, 19 nov. 2016. Disponível em: <www.reuters.com/article/us-china-internet-idUSKBN13F01K>.

5. Blake Hounsell, “The Revolution Will Be Tweeted: Life in the Vanguard of the New Twitter Proletariat”. *Foreign Policy*, 20 jun. 2011. Disponível em: <www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/20/the_revolution_will_be_tweeted>; Vyacheslav W. Polonski, “Is Social Media Destroying Democracy?”. *Newsweek*, 5 ago. 2016. Disponível em: <www.newsweek.com/socialmedia-destroying-democracy-487483>; Nicholas Carr, “How Social Media Is Ruining Politics”. *Politico*, 2 set. 2015. Disponível em: <www.politico.com/magazine/story/2015/09/2016-election-social-media-ruining-politics-213104>.

6. Larry Diamond, “Liberation Technology”. *Journal of Democracy*, v. 21, n. 3 (jul. 2010), pp. 69-83.

7. Jeffrey Gottfried; Elisa Shearer, “News Use Across Social Media Platforms 2016”. Pew Research Center, 26 maio 2016. Disponível em: <www.journalism.org/2016/05/26/news-use-across-social-media-platforms-2016>; Nic Newman et al., “Reuters Institute Digital News Report 2016”. Reuters Institute for the Study of Journalism. Disponível em: <<http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf>>.

8. Daniela V. Dimitrova et al., “The Effects of Digital Media on Political Knowledge and Participation in Election Campaigns: Evidence From Panel Data”. *Communication Research*, v. 41, n. 1 (fev. 2014), p. 95; Eytan Bakshy; Solomon Messing; Lada A. Adamic, “Exposure to Ideologically Diverse News and Opinion on Facebook”. *Science*, 5 jun. 2015, p. 1130; Cristian Vaccari et al., “Of Echo Chambers and Contrarian Clubs: Exposure to Political Disagreement Among German and Italian Users of Twitter”. *Social Media + Society*, v. 2, n. 3 (set. 2016), pp. 1-24.

9. Philip N. Howard, *The Digital Origins of Dictatorship and Democracy: Information Technology and Political Islam*. Nova York: Oxford University Press, 2010, pp. 5-8. Para interpretações alternativas, ver Evgeny Morozov, “Iran: Downside to the ‘Twitter Revolution’”. *Dissent*, v. 56, n. 4 (Fall 2009), pp. 10-14; e Sean Aday et al., “Blogs and Bullets: New Media in Contentious Politics”. U.S. Institute of Peace, set. 2010.

10. Robert M. Bond et al., “A 61-Million-Person Experiment in Social Influence and Political Mobilization”. *Nature*, v. 489, n. 7415 (set. 2012), pp. 295-98.

11. Sandra González-Bailón; Javier Borge-Holthoefer; Yamir Moreno, “Broadcasters and Hidden Influentials in Online Protest Diffusion”. *American*

Behavioral Scientist, v. 57, n. 7 (jul. 2013), pp. 943-65.

12. Pablo Barberá et al., “The Critical Periphery in the Growth of Social Protests”. *PLoS ONE*, v. 10, n. 11 (nov. 2015). Disponível em: <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0143611>>.

13. Evgeny Morozov merece todo o crédito por ter observado, já em 2009, que “a maioria dos Estados autoritários está [...] explorando ansiosamente o ciberespaço para seus próprios fins estratégicos” (Evgeny Morozov, op. cit., p. 12). Ver também seu livro *The Net Delusion* (Nova York: *PublicAffairs*, 2012). Larry Diamond também considerou essa possibilidade, observando que “Estados autoritários como China, Bielorrússia e Irã, obtiveram (e compartilharam) capacidades técnicas impressionantes para filtrar e controlar a internet e para identificar e punir dissidentes. Democratas e autocratas agora competem pelo domínio dessas tecnologias. No fim das contas, entretanto, não será apenas a tecnologia, mas a organização e estratégia política e forças normativas, sociais e econômicas profundamente enraizadas que determinarão quem ‘vence’ a corrida”. Larry Diamond, op. cit., p. 70.

14. Esta seção se baseia em Margaret Roberts, *Censored: Distraction and Diversion Inside China's Great Firewall* (Princeton: Princeton University Press, 2018. No prelo). Ver também Sergey Sanovich; Denis Stukal; Joshua A. Tucker, “Turning the Virtual Tables: Government Strategies for Addressing Online Opposition with an Application to Russia”. *Comparative Politics* (2018, no prelo), para um método de classificação diferente, porém relacionado, baseado em respostas *offline*, limites no acesso a conteúdo online e engajamento com conteúdo online.

15. Committee to Protect Journalists, “2016 Prison Census: 259 Journalists Jailed Worldwide”. Disponível em: <<https://cpj.org/imprisoned/2016.php>>.

16. Em seu próximo livre sobre o Grande Firewall da China, Margaret Roberts argumenta que por essas razões, o medo é algo problemático para governos autoritários usarem online de maneira generalizada. Tais regimes normalmente preferem reservar táticas de medo para casos específicos, envolvendo jornalistas e membros influentes da sociedade.

17. Lotus Ruan; Jeffrey Knockel; Masashi Crete-Nishihata, “We (Can’t) Chat: ‘709 Crackdown’ Discussions Blocked on Weibo and WeChat”. *Citizen Lab*, 13 abr. 2017. Disponível em: <<https://citizenlab.ca/2017/04/we-cant-chat-709-crackdown-discussions-blockedon-weibo-and-wechat>>; Rebecca MacKinnon, “Liberation

Technology: China's Networked Authoritarianism". *Journal of Democracy*, v. 22, n. 2 (abr. 2011), pp. 32-46 [Ed. bras.: "O 'Autoritarismo em Rede'". *Journal of Democracy em Português*, v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/publicacoes#JournalDemocracy>>]; David Bamman; Brendan O'Connor; Noah A. Smith, "Censorship and Deletion Practices in Chinese Social Media". *First Monday*, v. 17, n. 3 (mar. 2012). Disponível em: <<http://firstmonday.org/article/view/3943/3169>>; Gary King; Jennifer Pan; Margaret E. Roberts, "How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression". *American Political Science Review*, v. 107, n. 2 (maio 2013), pp. 326-43; Gary King; Jennifer Pan; Margaret E. Roberts, "Reverse-Engineering Censorship in China: Randomized Experimentation and Participant Observation". *Science*, v. 345, n. 6.199, 22 ago. 2014; Sanovich et al., op. cit.

18. Peter Pomerantsev; Michael Weiss, *The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponizes Information, Culture and Money*. Relatório especial do The Interpreter, um projeto do Institute of Modern Russia. Nova York: Institute of Modern Russia, 2014; Rongbin Han, "Defending the Authoritarian Regime Online: China's 'Voluntary Fifty-cent Army'". *China Quarterly*, v. 224, n. 4 (dez. 2015), p. 1006; Gary King; Jennifer Pan; Margaret E. Roberts, "How the Chinese Government Fabricates Social Media Posts for Strategic Distraction, Not Engaged Argument". *American Political Science Review*, v. 111, n. 3 (ago. 2017), pp. 484-501; Blake Andrew Phillip Miller, "Automated Detection of Chinese Government Astroturfers Using Network and Social Metadata". Documento de trabalho compartilhado pelo autor, 2016.

19. Brendan I. Koerner, "Why ISIS Is Winning the Social Media War". *Wired*, abr. 2016. Disponível em: <www.wired.com/2016/03/isis-winning-social-media-war-heres-beat>; J.M. Berger, "How ISIS Games Twitter". *Atlantic*, 16 jun. 2014. Disponível em: <www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/isis-iraq-twitter-social-media-strategy/372856>; ver também Alexandra Siegel; Joshua A. Tucker, "The Islamic State's Information Warfare: Measuring the Success of ISIS' Online Strategy". *Journal of Language and Politics*, 18 out. 2017 (online), que argumenta que, embora conteúdo pró-Estado Islâmico se dissemine globalmente e permaneça consistente, ele é muito menos prolífico do que o conteúdo contrário ao Estado Islâmico.

20. Marwick; Lewis, op. cit., p. 1.

21. Ver, por exemplo, Emily Tamkin, "French Intelligence Agency Braces for Russian Bots to Back Le Pen". *Foreign Policy*, 8 fev. 2017. Disponível em: <<http://>

foreignpolicy. com/2017/02/08/french-intelligence-agency-braces-for-russian-bots-to-back-le-pen>; Peter Stone; Greg Gordon, “FBI’s Russian-Influence Probe Includes a Look at Breitbart, InfoWars News Sites”. *McClatchy*, 20 mar. 2017. Disponível em: <www.mcclatchydc.com/news/politics-government/white-house/article139695453.html>; Emilio Ferrara et al., “The Rise of Social Bots”. *Communications of the ACM*, v. 59, n. 7 (jul. 2016), pp. 96-104.

22. Jennifer Stromer-Galley, *Presidential Campaigning in the Internet Age*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

23. Yannis Theocharis et al., “A Bad Workman Blames His Tweets: The Consequences of Citizens’ Uncivil Twitter Use When Interacting With Party Candidates”. *Journal of Communication*, v. 66, n. 6 (dez. 2016), pp. 1007-31.

24. Ben Knight, “Pegida Head Lutz Bachmann Reinstated After Furore over Hitler Moustache Photo”. *Guardian*, 23 fev. 2015. Disponível em: <www.theguardian.com/world/2015/feb/23/pegida-head-lutz-bachmann-reinstated-hitler-moustache-photo>.

25. Adam Taylor, “Dutch Far Right Leader Geert Wilders Tweets a Fake Image of a Rival with a ‘Shariah for the Netherlands’ Sign”. *Washington Post*, 6 fev. 2017. Disponível em: <www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/02/06/dutch-far-right-leader-geert-wilders-tweets-a-fake-image-of-a-rival-with-a-shariah-for-the-netherlands-sign>.

26. “UK’s Rudd Says London Attackers Probably ‘Radical Islamist Terrorists’”. *Reuters*, 4 jun. 2017. Disponível em: <www.reuters.com/article/us-britain-security-rudd-idUSKBN18V0JC>.

27. Charles Riley, “Theresa May: Internet Must Be Regulated to Prevent Terrorism”. *CNN*, 4 jun. 2017. Disponível em: <http://money.cnn.com/2017/06/04/technology/social-media-terrorismextremism-london/index.html>.

28. “Germany Approves Plan to Fine Social Media Firms up to €50m”. *The Guardian*, 30 jun. 2017. Disponível em: <www.theguardian.com/media/2017/jun/30/germany-approves-plans-to-fine-social-media-firms-up-to-50m>.

29. Reporters Without Borders, “Russian Bill Is a Copy-and-Paste of Germany’s Hate Speech Law”. 19 jul. 2017. Disponível em: <https://rsf.org/en/news/russian-bill-copy-and-paste-germanys-hate-speech-law>.

30. Ver, por exemplo, a reação #CNNBlackmail após CNN ter identificado o autor de uma animação tuitada pelo presidente Trump que trazia cenas de uma luta profissional com Trump fisicamente atacando um oponente com o logo da CNN sobre seu rosto; p. ex., Paul Joseph Watson, “Did CNN just re-unite the alt-right & the new right in a common cause?”. *Twitter*, 5 jul. 2017. Disponível em: <<https://twitter.com/PrisonPlanet/status/882652805437304832>>.

31. Ver também o recente anúncio do Facebook sobre venda de anúncio para contas falsas ligadas à Rússia durante a campanha presidencial americana: <https://newsroom.fb.com/news/2017/09/information-operations-update>.

32. Matt Ratto; Megan Boler (Org.), *DIY Citizenship: Critical Making and Social Media*. Cambridge: MIT Press, 2014.

A corrosão das normas e a desconsolidação democrática

Paul Howe

Paul Howe é professor de ciência política da Universidade de New Brunswick em Fredericton, no Canadá. Tem trabalhos publicados no International Political Science Review, no Journal of Common Market Studies e no Canadian Journal of Political Science. Sua pesquisa foca na transformação dos padrões de participação cívica na política, tema de seu livro Citizens Adrift: The Democratic Disengagement of Young Canadians [Cidadãos à deriva: o desinteresse democrático de jovens canadenses] (2010).

À medida que os partidos de extrema direita avançam eleitoralmente em muitas democracias ocidentais, a atenção volta-se para as profundas implicações desse fato preocupante. Uma importante linha de investigação diz respeito aos potenciais perigos à democracia: seria um simples desabafo dos eleitores, ou estamos assistindo a verdadeiras ameaças a importantes princípios e práticas democráticas? Pilares da democracia, como respeito aos direitos de minorias, o estado de direito e freios e contrapesos ao poder Executivo, estariam em perigo em algumas das mais antigas democracias do mundo?

Recentemente, nestas mesmas páginas, Roberto Stefan Foa e Yascha Mounk responderam afirmativamente a essas questões.¹ Com base em dados da *World Values Survey* (WVS) — incluindo rodadas re-

* Publicado originalmente como “Eroding Norms and Democratic Deconsolidation”, *Journal of Democracy* Volume 28, Number 4 October 2017 © 2017 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

centes do estudo, que perguntaram sobre atitudes em relação a normas democráticas essenciais e à própria ideia de democracia —, eles observaram tendências preocupantes tanto nos Estados Unidos como na Europa. Desde 1995, o apoio a princípios-chave da democracia se deteriorou, ao mesmo tempo em que se verificou um grau surpreendente de abertura a alternativas não democráticas. De maneira desconcertante, são os cidadãos mais jovens os mais propensos a expressar menor apego à democracia. Os níveis gerais de apoio à democracia permanecem razoavelmente altos, mas a trajetória da opinião pública é preocupante, e pode indicar um futuro sombrio de “desconsolidação democrática” nos Estados Unidos e em outras democracias consagradas.

Esses resultados levantam a questão de por que essa mudança no sentimento popular vem ocorrendo. Que fatores, imediatos ou não, vêm levando muitos cidadãos a questionar princípios democráticos antes considerados inabaláveis e incontestáveis?²

Uma explicação comum afirma que estamos assistindo aos efeitos do descontentamento generalizado com a operação do sistema democrático. Foa e Mounk parecem partir dessa premissa, iniciando sua análise pela observação de que “nas últimas três décadas, a confiança nas instituições políticas [...] caiu precipitadamente nas democracias consolidadas da América do Norte e da Europa Ocidental”.³ Entre as instituições e atores políticos criticados estão os principais partidos políticos, legislaturas, presidentes e primeiros ministros, especialistas em políticas públicas e servidores públicos. Os partidos populistas prometem ações decisivas em favor do interesse das pessoas, ainda que às custas de procedimentos e princípios democráticos. Eleitores descontentes aprovam. Resumindo, esse é um problema político com uma solução política: melhorem a maneira pela qual a democracia funciona, e a confiança no sistema se restabelecerá.

Mas essa visão é incorreta, ou no mínimo incompleta. Evidências da WVS sugerem que a ascensão do sentimento antidemocrático tem menos a ver com as disfunções na arena política do que com mudanças corrosivas que redefiniram o panorama sociocultural de maneira mais geral. Como se “consertar” o Congresso, refrear o partidatismo, pôr fim aos grupos de interesse e desenvolver outras soluções políticas não fossem desafio suficiente, essa análise sugere que o problema é ainda mais profundo e exigirá medidas de longo alcance em várias frentes para se preservar as bases de uma cultura política democrática.

Foa e Mounk se concentram em documentar o desgaste do apoio a normas democráticas em vez de em investigar as origens do problema. As evidências apresentadas são convincentes e desconcertantes. Eis alguns de seus principais achados:

- Em 1995, 24% dos respondentes americanos à WVS achavam que seria melhor haver um líder forte que não precisasse se preocupar com o Congresso e com eleições. Na rodada de 2011, esse número subiu para 32%.
- Em 1995, um em cada dezesseis respondentes americanos achava que um governo militar seria algo positivo; em 2011, a proporção aumentou para um em cada seis.
- Na rodada de 2011, 41% da geração mais velha (os nascidos no período entreguerras e início do pós-guerra) consideravam “absolutamente essencial” em uma democracia que “os direitos civis [protegessem] a liberdade das pessoas”. Apenas 32% daqueles nascidos desde 1980 (os chamados *millennials*) compartilhavam dessa visão.
- Considerando conjuntamente as rodadas de 2006 e 2011, 72% dos respondentes americanos nascidos antes da Segunda Guerra Mundial consideravam “absolutamente importante” viver em

uma democracia. Entre os *millennials*, apenas 30% concordavam com essa afirmação.⁴

O retrato geral apresentado por Foa e Mounk mostra o declínio do apoio aos princípios democráticos fundamentais e uma crescente abertura a formas não democráticas de governo. A queda não se restringe àqueles nascidos a partir de 1980: a crença de que é absolutamente importante viver em uma democracia, por exemplo, cai cerca de 10 pontos percentuais a cada coorte, indo de mais de 70% entre aqueles nascidos nos anos 1930 a cerca de 30% entre aqueles nascidos nos anos 1980.⁵ Em vez de indicar uma mudança abrupta entre os *millennials* ou algo específico entre os jovens adultos, o padrão linear de declínio sugere uma mudança geracional contínua por um longo período.⁶ O que pode haver de novo é que essa mudança gradual na cultura política atingiu um nível crítico, com consequências agora visíveis no mundo real da política.

Foa e Mounk concentram boa parte de sua atenção nos Estados Unidos. O que segue agora é um olhar mais aprofundado sobre o caso americano para explorar as origens dessas tendências preocupantes.

Declínio da confiança nas instituições

Se a sabedoria popular estiver correta — se o descontentamento com o funcionamento da democracia contemporânea passou a afetar a avaliação da democracia em si —, aqueles que menos confiam nas instituições existentes deveriam ser os mais aptos a questionar os princípios democráticos fundamentais.

Desde que a pesquisa transnacional da WVS começou, no início dos anos 1980, foram incluídas questões voltadas a medir a confiança em instituições públicas. Os resultados de 2011 para os Estados Unidos confirmam um padrão amplamente documentado: a crença em importantes instituições governamentais é baixa. Quase três quintos

(59%) dos respondentes afirma não confiar muito no Congresso, e outros 20% dizem que não confiam “nada”. Os partidos políticos têm desempenho ainda pior: 66% dos respondentes não confiam muito, 21% não confiam nada. A confiança no governo federal é só um pouco maior: 52% dizem não confiar muito, enquanto 14% afirmam não confiar nada.

Pouco antes do início da gestão de Ronald Reagan, a Rodada 1 da WVS perguntava apenas sobre a confiança no Congresso. A erosão da confiança de então até hoje é clara. À época, menos de metade dos respondentes (47%) dizia confiar pouco ou nada no Congresso. Esses resultados são consistentes com parte significativa da literatura, que aponta para um declínio na confiança no governo desde aproximadamente o fim dos anos 1960 até os dias atuais.⁷

Como, portanto, a atual insatisfação com o governo se relaciona com os sentimentos sobre normas e princípios democráticos fundamentais? A Tabela 1 evidencia o padrão — ou a falta de um, por haver uma relação fraca e inconsistente entre a baixa confiança nas principais instituições políticas e expressões de indiferença ou oposição a princípios democráticos fundamentais. A coluna à esquerda da Tabela 1 contém o grupo menos crítico da rodada americana de 2011 da WVS, o pouco mais de um terço de todos os respondentes que diz confiar “totalmente” ou “em parte” em ao menos uma das seguintes instituições: Congresso, partidos políticos ou governo federal. Na coluna do meio está um grupo mais crítico (pouco mais da metade) que expressa escassa confiança (“pouco” ou “não confia”) em cada uma das três instituições. E na coluna à direita estão os demais respondentes, cerca de um décimo do total, que declaram não confiar em nenhuma das três instituições.

Tabela 1: Opinião sobre a democracia segundo confiança em instituições políticas americanas*

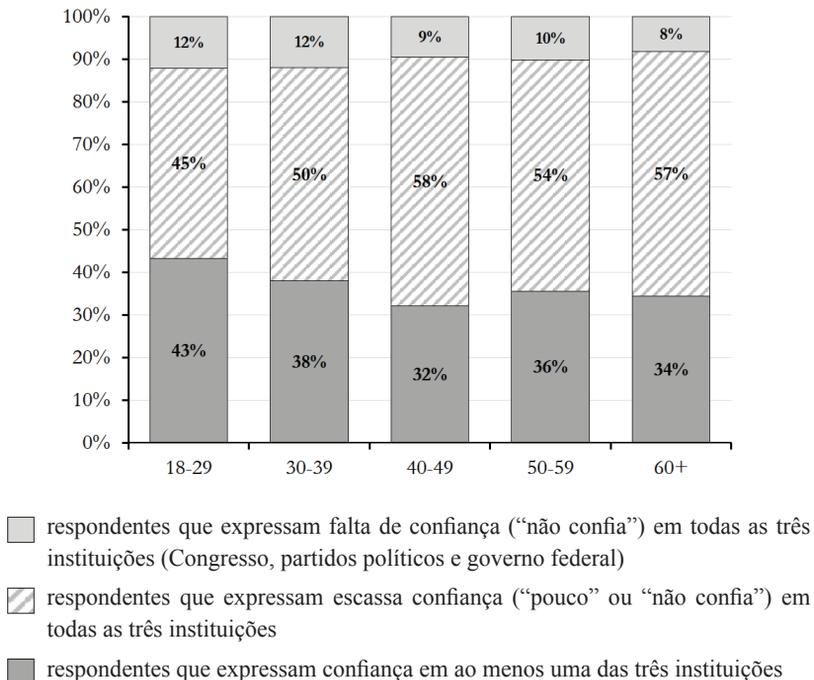
<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 10px; padding: 5px; text-align: center;"> Porcentagem que respondeu que... ↓ </div> <div style="border: 1px solid gray; border-radius: 10px; padding: 5px; text-align: center;"> ... entre respondentes que ... ↘ </div> </div>	... expressam confiança em ao menos uma das três instituições.	... expressam escassa confian- ça (“pouco” ou “não confia”) em todas as três instituições.	... expressam falta de confian- ça (“não confia”) em todas as três instituições.
... ter um líder forte que não precise se preocupar com deputados e senadores e com eleições é uma coisa boa.	38%	32%	34%
... ter um governo militar é uma coisa boa.	21%	15%	17%
... o povo escolher seus líderes em eleições livres é uma característica essencial da democracia.	54%	58%	45%
... os direitos civis [protegerem] a liberdade do povo contra a opressão do Estado é uma característica essencial da democracia.	35%	33%	27%
... [é] absolutamente importante viver em um país governado democraticamente.	51%	47%	43%
Tamanho da amostra (N)	(775)	(1115)	(215)

* Respondentes foram questionados especificamente sobre o Congresso, partidos políticos e governo federal. *Fonte: World Values Survey, Rodada 6 (2011); apenas respondentes dos Estados Unidos.*

As diferenças entre os três grupos da Tabela 1 são relativamente tênues. Porcentagens similares (38%, 32% e 34%) dizem que seria uma boa ideia ter um sistema político com um “líder forte que não precise se preocupar com deputados e senadores e com eleições”. Quanto a acreditar que ter um governo militar é “uma coisa boa”, as porcentagens são 21%, 15% e 17%. Em ambos os casos, os cidadãos que confiam em pelo menos uma instituição política são, na verdade, mais propensos que os demais respondentes a apoiar a opção não democrática, embora as diferenças sejam pequenas.

Para as outras três perguntas referentes a normas democráticas, cidadãos críticos de fato expressam menor apoio, mas os efeitos permanecem fracos. Os críticos mais ferrenhos em relação ao Congresso, partidos e governo são um pouco menos propensos a oferecer seu apoio incondicional aos princípios de eleições livres, direitos civis e democracia como um todo. Ainda assim, as distâncias que separam os críticos inveterados e o grupo que expressa maior nível de confiança nas instituições são da ordem de apenas 7 a 9 pontos percentuais. Ao mesmo tempo, as diferenças entre esse grupo de maior confiança e os críticos mais moderados da coluna do meio são pequenas e inconsistentes. Nenhum desses dados oferece evidência convincente de que o ceticismo em relação a normas democráticas essenciais emana principalmente do grupo das pessoas politicamente mais descontentes.

Figura 1: Confiança nas instituições políticas por coorte de idade



Fonte: World Values Survey, Rodada 6 (2011); apenas respondentes dos Estados Unidos. Tamanho da amostra válida em cada faixa etária varia entre 358 e 535.

Se a Tabela 1 lança dúvidas sobre hipótese de que a erosão do apoio democrático está ligada ao aumento do descontentamento com as instituições políticas, a Figura 1 também o faz, mostrando a confiança nas principais instituições entre coortes de idade. Considerando o achado de Foa e Mounk de que as gerações mais novas são mais aptas a questionar normas democráticas fundamentais, o senso comum nos levaria a esperar que as pessoas mais jovens expressassem menores níveis de confiança nas instituições. Mais uma vez o padrão esperado não é confirmado. Aqueles com menos de 30 são, na verdade, um pouco mais propensos do que qualquer outro grupo etário a indicar confiança em pelo menos uma importante instituição política (43%) e apenas marginalmente mais propensos do que os respondentes mais velhos a não expressar “nenhuma” confiança em todas as três instituições (12%). No entanto, as diferenças aqui são quase sempre pequenas e não oferecem evidência de uma clivagem geracional nas atitudes em relação às instituições democráticas.

Esses números vão claramente de encontro ao senso comum de que o aumento do ceticismo em relação à democracia enquanto forma de governo é sobretudo uma infeliz consequência da insatisfação com a maneira pela qual atualmente o sistema democrático funciona. As correlações entre atitudes previstas por essa perspectiva simplesmente não são corroboradas pelos dados da WVS para os Estados Unidos. Assim, os achados parcialmente apoiam a hipótese otimista (de autores como Ronald Inglehart, Christian Welzel, Pippa Norris e Russell Dalton) de que o número crescente de “cidadãos críticos” nas democracias ocidentais não constitui uma ameaça à forma democrática de governo. Embora veementes e, por vezes, estridentes, esses cidadãos críticos normalmente permanecem comprometidos com a democracia e, além de mudanças políticas específicas, simplesmente desejam uma democracia mais robusta e responsiva.⁸ Ainda assim, o otimismo contido nessa perspectiva ignora uma parte importante do contexto:

“cidadãos críticos” podem permanecer comprometidos com a democracia, mas outros tipos de cidadãos estão de fato se afastando dela. Quem, então, está rejeitando a democracia?

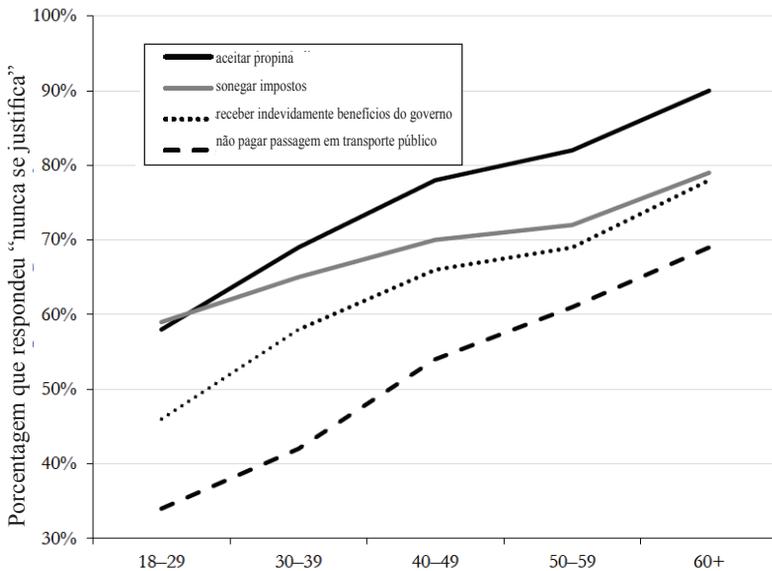
Atitudes antissociais

Um conjunto diferente de indicadores atitudinais da WVS oferece um insight sobre a origem do sentimento antidemocrático entre a população americana. Desde o início, as pesquisas mediram dimensões da bússola moral dos respondentes em um amplo espectro de questões sociais, questões que oferecem um insight sobre sua visão a respeito de importantes normas sociais. O formato se manteve o mesmo em todas as seis rodadas, desde o início dos anos 1980 até 2011. Perguntava-se às pessoas se certos comportamentos ou práticas podem ser justificados com base numa escala que varia de 1 (“nunca se justifica”) a 10 (“sempre se justifica”). Muitas dessas questões lidam com assuntos polêmicos (aborto, divórcio, sexo antes do casamento e assim por diante), sobre os quais espera-se que as visões variem. É difícil tirar conclusões sobre um respeito geral a normas sociais com base nessas respostas. Para outros itens, no entanto, há um senso muito mais claro de resposta socialmente apropriada — por exemplo, “roubo de propriedade” — e pode revelar algo importante sobre os respondentes quando eles permitem que tais ações possam ser justificadas.

Um conjunto básico desse último tipo de pergunta faz parte da WVS desde sua origem no início dos anos 1980, e aparece novamente na Rodada 6 de 2011. Essas questões perguntam se pode ser justificado: (1) pedir benefícios do governo sem ter direito; (2) aceitar propina para cumprir seu dever; (3) não pagar impostos se tiver a chance; e (4) evitar pagar passagem em transporte público. Embora nem todas tenham o mesmo grau de gravidade, são todas condutas ilegais. Em todos os casos, a maioria dos respondentes da Rodada 6 disse que o comportamento em questão nunca se justifica. Mas, como revela a

Figura 2, respondentes mais jovens são substancialmente menos propensos que os mais velhos a responder de maneira ética. Enquanto 90% daqueles com mais de 60 anos dizem que aceitar propina nunca se justifica, apenas 58% daqueles com menos de 30 concordam. Diferenças similares entre grupos etários aparecem nas quatro medidas. Ademais, as diferenças se estendem por todas as categorias de idade de maneira linear, sugerindo uma mudança geracional gradual e não uma mudança mais abrupta específica dos jovens de hoje.

Figura 2: Proporção de respondentes que veem condutas como injustificáveis, por coorte de idade



Fonte: World Values Survey, Rodada 6 (2011); apenas respondentes dos Estados Unidos. Tamanho da amostra válida em cada faixa etária varia entre 362 e 545.

Como mostra a Tabela 2, essas mesmas atitudes estão fortemente correlacionadas com a posição dos respondentes sobre o valor e a necessidade da democracia. A coluna da esquerda inclui os respondentes com mais valores éticos, que dizem que as quatro condutas ilegais nunca se justificam. Enquanto grupo, eles representam menos da metade (46%) de todos os respondentes. A coluna do meio representa o grupo (outro terço) que diz que pelo menos uma dessas condutas se justifica ao menos em parte (em outras palavras, dá uma resposta maior do que “1” para ao menos uma das questões). A coluna da direita representa o quinto restante dos respondentes, que diz que *todas as quatro* ações se justificam ao menos em parte (ou seja, dá uma resposta maior do que “1” para todas as questões).⁹

É esse último grupo que realmente se destaca em assuntos ligados à democracia. Quase três quintos (59%) acham que seria bom ter um sistema político com um líder forte despreocupado com eleições e com o Congresso. Dois em cada cinco veem de maneira favorável a ideia de um governo militar. Apenas 22% acham que eleições livres de líderes são uma característica essencial da democracia, e meros 12% acreditam que os direitos civis que protegem as pessoas contra a opressão do Estado são essenciais. Menos de um em cada cinco (19%) acredita que viver em uma democracia seja algo absolutamente importante.

As diferenças que separam esse grupo dos cidadãos mais éticos da coluna da esquerda são consistentemente grandes, variando de 28 a 45 pontos percentuais. Os respondentes da coluna da esquerda (aqueles que expressam as atitudes mais escrupulosas) são três vezes mais propensos do que os menos escrupulosos a achar essencial que os líderes sejam livremente eleitos e a acreditar na importância absoluta da democracia; são quase três vezes menos propensos a achar que um governo militar é uma coisa boa. A relação entre as atitudes que refletem o respeito às normas sociais e as visões acerca dos méritos da democracia é robusta e consistente.

Como deveríamos interpretar esse padrão? Há uma explicação política? Cada ato em questão tem a ver com algo público ou governamental; seria uma questão de tolerância a ações que visam “enganar o sistema”? Se sim, seria de se esperar que aqueles que se expressam de maneira mais negativa em relação ao governo fossem os mais inclinados a pensar que essas ações às vezes se justificam: o comportamento antissistema torna-se legítimo quando o sistema político é visto como profundamente disfuncional. Ainda assim, essa conexão não está evidente nos dados. Entre aqueles com menor grau de confiança nas instituições políticas, 17% acha que todas as quatro ações “antissistema” se justificam ao menos em parte; entre aqueles com maior confiança nas instituições, a porcentagem correspondente é quase idêntica (18%). A correlação geral entre confiança nas instituições públicas (governo, Congresso e partidos políticos) e tolerância aos quatro comportamentos é fraca ($r=0,08$). Ademais, seu sentido é o oposto: aqueles que expressam o maior nível de confiança são os que possuem maior tolerância aos comportamentos ilegais.¹⁰

Em vez disso, as atitudes ligadas a aceitar propina, sonegar impostos e afins comportam-se de maneira similar a outras medidas da WVS que também capturam aspectos da probidade pessoal (ou sua ausência) mas que claramente não possuem nenhum conteúdo político. Em 1990, por exemplo, a pesquisa perguntou sobre uma série de comportamentos que implicavam um nítido desprezo pelos interesses alheios, como “mentir em benefício próprio”, decidir “ficar com dinheiro achado”, “comprar bens roubados” e “não denunciar danos a um veículo estacionado”. A correlação entre esses itens e os quatro que perguntam sobre aceitar propina, sonegar impostos etc. foi bastante robusta ($r=0,57$) entre os respondentes americanos. E o mesmo poderoso gradiente etário que vimos na Figura 2 também ficou evidente para essas questões: aqueles com menos de 30 anos eram de 20 a 25 pontos percentuais mais propensos do que aqueles acima de 60 a con-

siderar que cada uma dessas práticas flagrantemente individualistas se justifica ao menos em parte.

Tabela 2: Visões da democracia segundo atitudes ligadas a condutas ilegais

Porcentagem que respondeu que...	... entre respondentes que afirmaram que nenhuma das quatro condutas se justifica.	... ao menos uma das quatro condutas se justifica.	... todas as quatro condutas se justificam.
↓	↘			
... ter um líder forte que não precise se preocupar com deputados e senadores e com eleições é uma coisa boa.		26%	35%	59%
... ter um governo militar é uma coisa boa.		11%	14%	40%
... o povo escolher seus líderes em eleições livres é uma característica essencial da democracia.		67%	56%	22%
... os direitos civis [protegerem] a liberdade do povo contra a opressão do Estado é uma característica essencial da democracia.		40%	35%	12%
... [é] absolutamente importante viver em um país governado democraticamente.		59%	47%	19%
Tamanho da amostra (N)		(982)	(744)	(397)

Nota: condutas ilegais incluem: aceitar propina, sonegar impostos, receber indevidamente benefícios do governo e não pagar passagem em transporte público.
Fonte: World Values Survey, Rodada 6 (2011); apenas respondentes dos Estados Unidos.

Outras questões da rodada de 2011 da WVS sugerem que atitudes hostis e agressivas são outro componente evidente de uma mentalidade antissocial. Essas questões perguntam se seria justificável “o homem bater na esposa”, “os pais baterem nos filhos” e cometer “violência contra outras pessoas”. A tolerância a esses três comportamentos não

é generalizada: 61% dizem que todas essas três condutas nunca se justificam, enquanto apenas 12% demonstram algum grau de tolerância a todas as três formas de violência. Mas, novamente, os mais jovens são mais propensos a fazer parte dessa última categoria (22% daqueles com menos de 30 anos em comparação com apenas 6% daqueles acima de 60). Além disso, as questões ligadas ao uso de violência estão bastante correlacionadas com atitudes ligadas a aceitar propina, sonegar impostos etc. ($r=0,64$). E, por fim, também são indicadores poderosos de atitudes antidemocráticas. Entre aqueles que acham que todas as três formas de violência se justificam ao menos em parte, 61% acreditam que seria uma boa ideia ter um líder forte que não se importasse com Congresso nem com eleições, enquanto 49% sentem o mesmo em relação a um governo militar. Apenas 20% acreditam na importância absoluta da democracia.

O que esses vários resultados sugerem? Eles não sugerem uma relação causal direta entre opiniões sobre qualquer assunto específico (sonegar impostos, comprar itens roubados e afins) e uma inclinação democrática de maneira mais geral. Sugerem, sim, que sentimentos de indiferença em relação à democracia estão inter-relacionados com um conjunto mais amplo de atitudes individualistas e antissociais presentes entre uma minoria considerável da população americana. Também sugerem que a avaliação da democracia não opera estritamente a partir de um plano político. Inclinações mais profundas e valores pessoais afetam avaliações políticas mais abstratas.

Líderes proeminentes de natureza populista oferecem uma evidência sugestiva dessa conexão. Em ambos os lados do Atlântico, e também em outras partes do mundo, esses agitadores políticos competem no processo democrático, mas com palavras e ações que comunicam desdém para com princípios democráticos fundamentais tais como o estado de direito, direitos de minorias e freios e contrapesos ao poder Executivo. Ao mesmo tempo, alguns desses indivíduos são propensos

a condutas impudentes, duvidosas e às vezes agressivas que sugerem egos inflados, pouco respeito pelos outros e certo grau de desprezo por normas sociais. É razoável pensar que o desdém que esses indivíduos demonstram por princípios democráticos pode advir menos de uma avaliação da disfunção institucional (o presente sistema democrático é tão falho que as regras da democracia precisam ser quebradas) do que de uma mentalidade intemperada e inescrupulosa subjacente. Os resultados da WVS sugerem que o mesmo pode se aplicar ao público em geral. Em outras palavras, uma constelação mais ampla de atitudes transgressivas e antissociais entre parte do público é uma força importante por trás do aumento do desprezo por normas democráticas.

Esses mesmos resultados, deve-se acrescentar, também sugerem que aqueles que rejeitam princípios fundamentais da democracia não necessariamente abraçam o autoritarismo, ou ao menos não o tipo que envolve um respeito verdadeiro pela autoridade. Em vez disso, desdenham de uma gama mais ampla de normas sociais e são mais tolerantes a várias condutas ilegais e antissociais. De fato, eles parecem o extremo oposto do tipo de pessoas consideradas autoritárias nos estudos empíricos mais recentes sobre o assunto. Essas pesquisas adotaram um método de medir o autoritarismo baseado em questões que perguntam aos respondentes sobre as qualidades que acreditam serem importantes em crianças, considerando aqueles que escolhem qualidades como obediência, respeito aos idosos, boas maneiras e ser bem-comportado como fortemente autoritários.¹¹ As atitudes demonstradas por aqueles que rejeitam a democracia sugerem uma maneira bem mais tempestuosa e desordenada de pensar e agir. Se for um tipo de autoritarismo, certamente não é a forma que favorece a ordem e controle acima de tudo. O mesmo se aplica a pelo menos alguns líderes populistas, cujo principal método e objetivo parece ser a ruptura do status quo e não a criação de um governo autoritário. Mas o perigo permanece, obviamente, já que seus esforços desestabilizadores podem servir como um

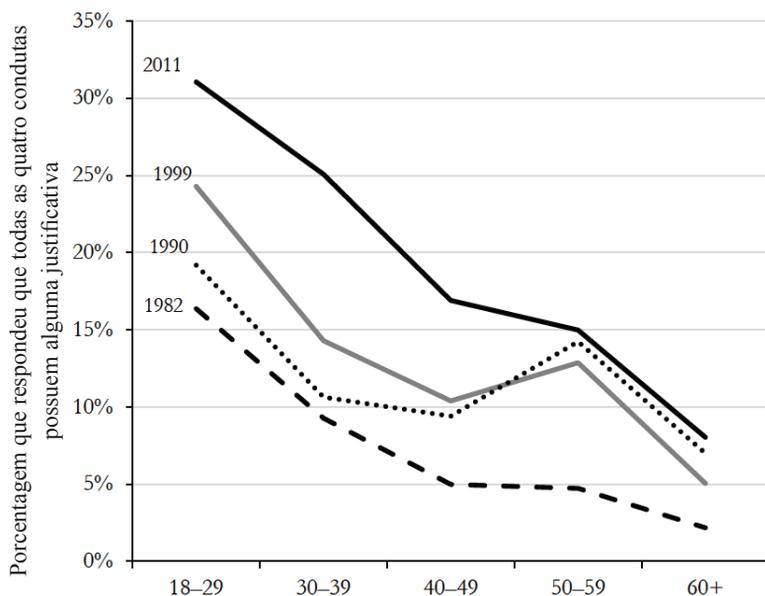
primeiro passo até um autoritarismo mais convencional.

As bases de dados da WVS oferecem evidência de que esse conjunto preocupante de atitudes que refletem um desprezo mais amplo por normas sociais tem se alastrado lentamente nas últimas décadas. Com base em questões sobre condutas ilegais, a Figura 3 mostra a porcentagem daqueles que veem alguma justificativa em todas as quatro condutas (fraude de benefícios governamentais, propina, sonegação de impostos e não pagamento de tarifa de transporte público) entre diferentes grupos etários em intervalos de cerca de dez anos. Em 1982, 16% daqueles com idade entre 18 e 29 se encontravam nessa categoria. Esse número subiu para 19% em 1990, 24% em 1999 e 31% em 2011. Aumentos constantes e expressivos também são aparentes entre outras faixas etárias.¹² Como no caso de atitudes antidemocráticas, os que expressam visões antissociais são a minoria em toda coorte. Mas o sentido da mudança é preocupante. Se esperamos combatê-la, precisamos antes entendê-la melhor.

As origens da mudança cultural

Esse aumento constante da propensão a condutas antissociais remonta a uma evolução mais ampla ocorrida ao longo das últimas décadas que testemunhou uma mudança geracional em normas e valores fundamentais. Embora não tenha origem política, esse acontecimento tem implicações políticas importantes, ao alterar profundamente o panorama sociocultural dentro do qual emerge a vida política.

Figura 3: Tolerância a condutas ilegais por coorte de idade, 1982-2011



Fonte: *World Values Survey*, Rodadas 1, 2, 4 e 6, apenas respondentes dos Estados Unidos. Tamanho da amostra válida em cada faixa etária varia entre 171 e 764.

Não há um consenso sobre a natureza exata ou o catalisador de tais mudanças, mas há alguns temas recorrentes. A psicóloga social Jean Twenge reforça o pensamento de muitos ao propor em 2006, no livro *Generation Me* [Geração eu], que o início dessa mudança foi a emergência de uma poderosa ética individualista entre os jovens *baby boomers* nos anos 1960. Essa mentalidade e estilo de vida, defende ela, tornaram-se profundamente imbricadas nas gerações seguintes. A nova doutrina possuía um apelo inegável, bem como benefícios pessoais e sociais. Os indivíduos aumentaram sua autoconfiança, autoestima e autonomia pessoal; a sociedade passou a respeitar mais indivíduos e grupos que fugiam do convencional em virtude de suas origens socioculturais ou estilo de vida.

Mas também havia desvantagens. As normas sociais que ofereciam um propósito foram vistas com cada vez mais desdém, a coesão social minguou e um senso de bem comum afetado por ações individuais começou a perder seu apelo.¹³ Em um livro subsequente de 2011, *The Narcissism Epidemic* [A epidemia de narcisismo], Twenge e seu coautor W. Keith Campbell concentram-se nessas consequências negativas. Eles descrevem como os métodos usados pela família e pela escola, que enfatizam a construção da autoestima das crianças, reforçaram e inflaram a ética individualista, com a ajuda de uma cultura de celebridade generalizada que valoriza em níveis inéditos o exibicionismo e a autopromoção.

O resultado é o que Twenge e Campbell chamam de epidemia de narcisismo pessoal e coletivo. Os sintomas incluem um forte senso de direito individual em muitos, que contribuiu para a proliferação da trapaça e de outras formas de conduta antiética e de exaltação pessoal, bem como raiva e desilusão quando a vida não provê as recompensas sem fim que alguns passaram a esperar naturalmente.¹⁴ Os resultados da WVS são consistentes com essa interpretação, pois revelam uma minoria considerável, em particular entre as gerações mais jovens, que exibem o que poderiam ser considerados sintomas de narcisismo: seu consistente desrespeito por normas sociais básicas e aprovação a condutas egoístas e agressivas.

Também é importante acrescentar que a gama de ações e propensões demonstradas por aqueles mais hesitantes em relação à democracia são significativamente mais comuns entre o segmento menos escolarizado da população americana. Isso é verdade para todos os indicadores relevantes considerados aqui — incluindo desrespeito pelas normas democráticas e a expressão de atitudes antissociais — e se mantém entre coortes geracionais. Aqueles com ensino médio ou menos são significativamente mais propensos do que aqueles com ensino superior a expressar ceticismo em relação à democracia, bem como

tolerância para com diversas condutas antissociais, com variância entre 5 e 30 pontos percentuais entre as questões.

Outros que exploraram essa dimensão de evolução social nos Estados Unidos costumam propor interpretações mais compreensivas com as condutas antissociais ligadas ao status socioeconômico, considerando os sentimentos de alienação e desconfiança comuns àqueles com menor escolaridade e poucas perspectivas de vida uma resposta perfeitamente compreensível aos obstáculos que a sociedade lhes apresenta. Em seu livro de 2015 *Our Kids: The American Dream in Crisis* [Nossas crianças: a crise do sonho americano], Robert D. Putnam identifica uma crescente divergência em termos de resultados positivos na vida entre aqueles que cresceram em lares nos quais a família possuía ensino médio ou menos e aqueles cujos pais possuíam ensino superior e riqueza material. Putnam também revela uma tendência paralela em comportamentos sociais, mostrando, por exemplo, que a redução nos níveis de confiança nos últimos quarenta anos foi mais pronunciada entre as gerações mais jovens cujos pais estão nos níveis mais baixos da escala de escolaridade.

Putnam apresenta essa brecha entre classes como um problema holístico no qual questões de subsistência estão intimamente interligadas com valores sociais e visões de mundo.¹⁵ Cabe acrescentar que a ética individualista destacada pelo trabalho de Twenge e Campbell também pode ser um fator exacerbante dessa clivagem socioeconômica — uma doutrina empoderadora para aqueles que possuem os recursos educacionais e familiares para perseguir seus objetivos e progredir na vida, mas desempoderadora e desalentadora para aqueles que não conseguem progredir e não têm a quem culpar ou recorrer senão a si próprios. Em uma sociedade individualista, as diferenças entre classes podem se acentuar tanto no front socioeconômico como no âmbito dos valores e aspirações sociais.

Por fim, é digno de nota, embora pouco surpreendente, que aqueles que exibem sintomas antissociais não estão normalmente muito

interessados no que está acontecendo no mundo da política. Voltando à WVS, vemos que entre os respondentes americanos da Rodada 6 que acham que aceitar propina, sonegar impostos e afins às vezes se justificam, 57% se interessam “pouco” ou “nada” por política, em comparação com 35% daqueles que pensam que essas condutas nunca se justificam. Esse padrão se estende aos céticos da democracia: 69% daqueles que acham que viver em uma democracia não é especialmente importante¹⁶ dizem que não se interessam por política, em comparação com apenas 28% daqueles que conferem importância extrema à democracia. Esse padrão sugere que, assim como indiferença em relação à democracia não é necessariamente uma atitude politicamente motivada, em muitos casos ela também não reflete uma perspectiva politicamente engajada.

Seria importante estudar melhor essa dimensão do problema. Pesquisas sugerem que o baixo interesse em política e a falta de conhecimento político andam juntos, e que os mais jovens e menos educados são os mais defasados a esse respeito.¹⁷ Embora pesquisas não sejam capazes de medir muita coisa além do conhecimento de fatos políticos elementares, é razoável supor que àqueles que não dispõem de informações factuais também deve faltar um entendimento mais amplo sobre o valor da democracia e as potenciais consequências de sua ausência. Isso sugere uma conclusão mais especulativa: se os respondentes das pesquisas, especialmente aqueles mais jovens e que possuem menos vantagens socioeconômicas, às vezes rejeitam a democracia porque não se importam muito com normas sociais relevantes, em muitos casos eles também podem simplesmente não saber o bastante para se importar com isso. Sua indiferença em relação à democracia pode refletir em parte um entendimento relativamente ingênuo e mal informado do mundo político.

Política e cultura

É útil mantermos separadas na nossa análise duas importantes tendências relacionadas à democracia moderna, a não ser que evidências empíricas apontem para conexões mais robustas entre as duas.

Uma importante tendência das últimas décadas tem sido o aumento da insatisfação com o governo. Esse é um fenômeno essencialmente político que suscitou respostas enérgicas de ativistas de ambos os lados do espectro político. Manifestações nos últimos anos incluem os entusiastas do Tea Party chacoalhando o Partido Republicano; protestantes ocupando parques e ruas durante o movimento Occupy Wall Street; apoiadores de Bernie Sanders impulsionando-o na disputa pela nomeação a candidato presidencial do Partido Democrata nas eleições de 2016; e eleitores participando em massa de reuniões comunitárias com membros do Congresso para se opor à revogação do Obamacare.¹ Na maior parte das vezes, essas ações e ativistas representam as forças determinadas e combativas que animam e, por vezes, ampliam a democracia. Não são ameaças a ela.

Paralelamente a esse processo, entretanto, nas últimas décadas testemunhou-se uma transformação social e cultural de natureza geracional com origem em uma erosão de normas e valores básicos que conectam pessoas à sociedade e ao bem comum. Há certa relação entre essa mudança geracional e clivagens socioeconômicas há muito existentes e que fazem com que aqueles mais vulneráveis se sintam não apenas desprovidos materialmente como marginalizados e alienados. Uma das consequências mais importantes dessa transformação cultural tem sido o declínio do apoio às normas fundamentais do sistema democrático.

Por essa interpretação, o aumento do desprezo pela democracia reflete o aumento não de um autoritarismo dogmático, mas de um mal-

1 Reforma do sistema de saúde americano implementado sob o governo de Barack Obama. (N. T.)

-estar social mais amplo e amórfico que rejeita displicentemente uma ampla gama de normas sociais, incluindo pilares básicos da democracia. O desafio, portanto, não é apenas trazer as pessoas de volta para a política democrática, mas trazê-las de volta para o contrato social — para um sentimento de que elas pertencem a uma sociedade na qual princípios básicos essenciais para se viver em sociedade deveriam ser respeitados e celebrados. Isso implica, entre outras coisas, opor-se ao individualismo excessivo, garantir que todos possuam oportunidades razoáveis de ser bem-sucedido na vida independentemente da origem socioeconômica e prover uma educação cívica robusta que ajude a internalizar em todos os cidadãos um entendimento mais profundo dos princípios democráticos.

Esta elaboração da linha de pesquisa sugerida por Foa e Mounk identifica uma razão importante pela qual as normas democráticas estão atualmente sob tamanha pressão. Novos insights deveriam nos oferecer — e certamente o farão — um entendimento mais completo desse fenômeno crítico da política democrática contemporânea, dentro e fora dos Estados Unidos.

Notas

1. Roberto Stefan Foa; Yascha Mounk, “The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3 (jul. 2016), pp. 5-17 [Ed. bras.: “A desconexão democrática”. *Journal of Democracy em Português*, v. 5, n. 2, 2016. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/publicacoes#JournalDemocracy>>]; Roberto Stefan Foa; Yascha Mounk, “The Signs of Deconsolidation”. *Journal of Democracy*, v. 28, n. 1 (jan. 2017), pp. 5-15 [Ed. bras.: “Os sinais de desconsolidação”. *Journal of Democracy em Português*, v. 6, n. 1, 2017. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/publicacoes#JournalDemocracy>>].

2. Os críticos de Foa e Mounk dizem que a erosão do apoio a normas democráticas nas democracias ocidentais não é tão substancial nem tão importante quanto os autores alegam. Minha premissa é que, a despeito dessas críticas, Foa e Mounk identificaram uma importante (e ignorada) tendência que merece uma investigação mais aprofundada. Também ofereço evidências que corroboram sua tese, ao conectar

opiniões sobre a democracia a outras atitudes e propensões que mostram uma mudança ao longo do tempo bem como uma variação significativa entre gerações.

3. Foa & Mounk, op. cit., 2016, p. 6.

4. Esses quatro resultados estão citados no artigo de 2016 nas páginas 13, 12, 9 e 7-8, respectivamente.

5. Ver Figura 1 na página 7 de seu artigo de 2016.

6. Algumas respostas a Foa e Mounk beiram o ceticismo sobre a brecha geracional no apoio à democracia. Pesquisas mais aprofundadas sobre os efeitos geracionais deveriam levar em conta os níveis de escolaridade das gerações mais jovens (dada a forte correção positiva entre educação e apoio às normas de valores democráticos). Quando se controla por escolaridade, as diferenças entre os respondentes mais jovens e mais velhos tenderão a aumentar. Até hoje não vi uma resposta a Foa e Mounk que aplica tais controles.

7. Por exemplo, Susan J. Pharr; Robert D. Putnam (Org.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

8. Obras relevantes incluem Ronald Inglehart; Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence* (Nova York: Cambridge University Press, 2005); Pippa Norris, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited* (Nova York: Cambridge University Press, 2011); Russell J. Dalton; Christian Welzel (Org.), *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens* (Nova York: Cambridge University Press, 2014); e Russell J. Dalton, *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics*, 2ª ed. (Thousand Oaks, CA, EUA: CQ Press, 2015).

9. Essa abordagem de codificação reflete a posição de que, embora essas questões ofereçam aos respondentes uma escala de dez pontos para indicar o grau de justificabilidade de diferentes condutas, é razoável e relevante tratar suas respostas de maneira binária porque as condutas em questão são questões de princípio — que há, portanto, uma diferença qualitativa entre responder 1 (nunca se justifica) e qualquer outra coisa. Na maioria dos casos, o grosso das respostas maiores do que 1 estão entre 2 e 5.

10. Todos os coeficientes de correlação relatados neste trabalho estão baseados em

índices aditivos simples usando a gama total de valores para cada conjunto de variáveis (nesse caso, as três variáveis de confiança nas instituições e as quatro variáveis de condutas ilegais).

11. Marc J. Hetherington; Jonathan D. Weiler, *Authoritarianism and Polarization in American Politics*. Nova York: Cambridge University Press, 2009; Matthew C. MacWilliams, “Who Decides When the Party Doesn’t? Authoritarian Voters and the Rise of Donald Trump”. *PS: Political Science and Politics*, v. 49, n. 4 (out. 2016), pp. 716-21.

12. Apenas quatro das seis rodadas da WVS abarcando aproximadamente intervalos de dez anos são usadas na Figura 3. Os resultados da rodada de 2006 são consistentes com os mostrados na figura. Os resultados de 1995 são anômalos, mostrando uma redução em todas as faixas etárias na tolerância a condutas ilegais em comparação com as pesquisas anteriores de 1982 e 1990. É difícil dizer se isso é reflexo de uma mudança real nas atitudes do público ou se é algo relacionado à metodologia da pesquisa. De qualquer modo, as outras cinco rodadas da WVS claramente demonstram uma tendência positiva da tolerância a condutas ilegais ao longo do tempo.

13. Jean M. Twenge, *Generation Me: Why Today’s Young Americans Are More Confident, Assertive, Entitled—and More Miserable than Ever Before*. Nova York: Free Press, 2006).

14. Jean M. Twenge; W. Keith Campbell, *The Narcissism Epidemic: Living in the Age of Entitlement*. Nova York: Free Press, 2009).

15. Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*. Nova York: Simon & Schuster, 2015. Para dados sobre confiança, ver página 220.

16. Esse grupo é definido como aqueles na metade interior da escala de 10 pontos de democracia, que escolheram um valor entre 1 (democracia não é “nada importante”) e 5.

17. Periodicamente o Pew Research Center conduz pesquisas testando o conhecimento político, e consistentemente observa diferenças significativas por idade e escolaridade. Por exemplo, ver <www.people-press.org/2007/04/15/public-knowledge-of-current-affairs-little-changed-by-news-and-information-revolutions>.

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#EnsaioDemocracia>

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>