

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

Volume 7, Número 2, Novembro de 2018

**Por que as identidades
nacionais importam**

Francis Fukuyama

**Democracia, identidades e a
ilusão do grande consenso**

Fernando Luís Schüller

**O que é 'sharp power' e como ele perfura
as instituições democráticas**

Christopher Walker

Modernização e autoritarismo

Roberto Stefan Foa

**O sistema partidário do
México sob pressão**

Kenneth F. Greene e Mariano Sánchez-Talanquer

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**
FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN



CONSELHO EDITORIAL

Bernardo Sorj

Sergio Fausto

Diego Abente Brun

Mirian Kornblith

CONSELHO ACESSOR

Fernando Henrique Cardoso

Larry Diamond

Marc F. Plattner

Simon Schwartzman

TRADUÇÃO

Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA

Otávio Dias

Beatriz Kipnis

Apresentação

Em um momento em que as democracias enfrentam novos desafios em diversos países, inclusive no Brasil, os cinco artigos desta edição contribuem para nos aprofundarmos na compreensão de algumas das causas e implicações desses desafios.

Os dois primeiros textos analisam a influência das identidades coletivas na política contemporânea, mas com perspectivas diferentes.

No primeiro deles, o cientista político norte-americano Francis Fukuyama busca compreender a reemergência da “identidade nacional” como força política em diversos países em anos recentes. Não a considera um fenômeno necessariamente negativo: “Se as pessoas não se orgulharem de seu país, não trabalharão por ele”, resume o professor da Universidade Stanford. Faz, no entanto, duas ressalvas. As identidades nacionais devem respeitar a diversidade étnica e cultural, importante fator de desenvolvimento, e ser construídas em torno de valores políticos liberais e democráticos. Também não devem ser fonte de protecionismo contra outras nações. “A ordem política, tanto no nível doméstico como no internacional, depende da existência continuada de democracias liberais com o tipo ideal de identidades nacionais inclusivas”, afirma.

Já o também cientista político brasileiro Fernando Luís Schüller discute as relações entre a democracia contemporânea e as chamadas “políticas de identidade”, que cumpriram papel crucial nas últimas décadas do século 20 e se intensificaram à medida que se expandiram as redes sociais. “Soa um evidente exagero dizer que a política de identidades traz um risco mensurável ao sistema democrático. (...) Seus resultados, de um modo geral, trouxeram evidentes avanços para a afirmação de direitos e promoção da igualdade. O mesmo não ocorre com

a obsessão identitária atual, que funciona como um fator a mais para o mal-estar da democracia”, escreve o professor do Insper, que neste texto inédito, escrito especialmente para o *Journal of Democracy em Português*, faz um histórico das políticas identitárias e das chamadas “guerras culturais” e do que os estudiosos têm dito ou escrito sobre esse assunto.

O terceiro e quarto artigos explicam como países autoritários estão conquistando cada vez mais espaço em duas esferas nas quais as principais democracias do planeta já estiveram em posição de vantagem. Christopher Walker, vice-presidente do National Endowment for Democracy (NED), descreve como Rússia e China, principalmente, têm lançado mão do “sharp power” para se projetar externamente e “transfixar, penetrar ou perfurar” o ambiente político, cultural, acadêmico e informacional de países como Estados Unidos, Austrália, entre outros. Buscam fazer isso investindo amplamente na construção de uma infraestrutura impressionante para vencer a batalha das ideias. “O sharp power aproveita-se da assimetria entre sistemas livres e não livres (é muito mais fácil penetrar naqueles do que nestes). É nesse contexto que o sharp power, nem muito soft nem muito hard, floresce”, escreve o autor.

Já o cientista político Roberto Stefan Foa, da Universidade de Melbourne (Austrália), aponta que o renascimento do autoritarismo está associado ao aumento do padrão de vida em muitos regimes autocráticos. Segundo ele, 315 milhões de habitantes de países sob governos autoritários já vivem com renda per capita acima da média de países em desenvolvimento. Se incluirmos as províncias costeiras da China, o total sobe para mais de 800 milhões de pessoas. “Das quinze maiores economias do mundo atual por renda per capita, quase dois terços são não democráticas. Está surgindo um novo modelo de autoritarismo capitalista (...), à medida que os regimes autoritários-capitalistas se fortalecem em termos econômicos, também aumenta sua influência nas questões internacionais”, alerta o pesquisador responsável pela World Values Survey.

O último texto, de Kenneth F. Greene (Universidade do Texas) e Mariano Sánchez-Talanquer (Centro de Pesquisa e Docência Econômicas - CIDE, Cidade do México), aborda a vitória do candidato de esquerda Andrés Manuel López Obrador em 1º de julho de 2018 no México. Eleito pelo Morena, um movimento e não um partido político, AMLO, como é conhecido, conquistou a presidência com 53% dos votos na eleição de um só turno, uma votação mais consistente do que qualquer outro presidente mexicano havia recebido desde 1982.

A eleição foi marcada pelo cansaço da população com a corrupção, a impunidade, a desigualdade e a insegurança, problemas endêmicos que se agravaram nos 18 últimos anos, em que houve alternância de poder entre os principais partidos políticos mexicanos após décadas de hegemonia do PRI. Diante do desgaste dos partidos que se revezaram no poder desde 2000 e do êxito da retórica antissistema do candidato vitorioso, os dois autores analisam as perspectivas do sistema político mexicano nos próximos anos. “O México iniciou 2018 com um dos sistemas partidários mais estáveis da América Latina, mas há dúvidas sobre a manutenção dessa estabilidade”, escrevem Greene e Sánchez.

Boa leitura.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores de Plataforma Democrática

Por que as identidades nacionais importam

Francis Fukuyama

Francis Fukuyama é pesquisador sênior Olivier Nomellini e diretor Mosbache do Centro de Estudos sobre Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito na Universidade Stanford. Seu livro mais recente, Identidades: “A exigência de dignidade e a política do ressentimento”, no qual este artigo se baseia, foi publicado por Farrar, Straus e Giroux em setembro de 2018.

A política do século 21 foi organizada em torno de um espectro político esquerda-direita definido por questões econômicas, com a esquerda defendendo mais igualdade e a direita defendendo mais liberdade. A política progressista girava em torno de trabalhadores, sindicatos e partidos social-democratas que buscavam uma melhor rede de proteção social e redistribuição de renda. Por outro lado, a direita estava interessada principalmente em reduzir o tamanho do governo e promover o setor privado. Na segunda década do século 21, em muitas regiões esse espectro político parece estar cedendo lugar a outro, definido em torno de identidades. A esquerda tem focado menos em igualdade econômica de maneira mais ampla e mais em promover os interesses de uma vasta gama de grupos percebidos como marginalizados — negros, imigrantes, mulheres, hispânicos, a comunidade LGBT, refugiados etc. A direita, por sua vez, está se redefinindo como

* Publicado originalmente como “Why National Identity Matters”, *Journal of Democracy*, Volume 29, Número 4, Outubro de 2018. © 2018 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

um conjunto de patriotas que buscam proteger a identidade nacional tradicional, uma identidade frequentemente ligada a raça, etnia ou religião.

Uma longa tradição que remonta ao menos a Karl Marx enxerga nas lutas políticas um reflexo de conflitos econômicos, essencialmente uma luta por fatias do bolo. De fato, essa é parte da história dos anos 2010, com a globalização alijando um número significativo de pessoas do crescimento econômico ocorrido ao redor do mundo. Mas, a despeito da importância do interesse próprio material, os seres humanos também são motivados por outras coisas, razões que mais bem explicam os eventos díspares do presente. Essas razões dão origem ao que poderia ser chamado de “política do ressentimento”. Em muitos casos, um líder político mobiliza seguidores em torno da percepção de que a dignidade de um grupo foi insultada, afrontada ou simplesmente desprezada. Esse ressentimento produz uma demanda por reconhecimento público da dignidade do grupo em questão. Um grupo humilhado em busca da restituição de sua dignidade tem um peso emocional muito maior do que pessoas simplesmente em busca de vantagem econômica.

Assim, o presidente russo Vladimir Putin descreveu a tragédia do colapso da antiga União Soviética e como a Europa e os Estados Unidos se beneficiaram da fragilidade da Rússia nos anos 1990 para aproximar a OTAN de suas fronteiras. Ele despreza a atitude de superioridade moral exibida por políticos ocidentais e quer ver a Rússia tratada não como — nas palavras do ex-presidente americano Barack Obama — um ator regional fraco, mas como uma grande potência. O governo chinês de Xi Jinping falou longamente sobre os “cem anos de humilhação” da China e como os Estados Unidos, Japão e outros países estariam tentando impedi-la de retornar ao status de grande potência que teve por milênios ao longo da história. Ressentimento por indignidades é uma força poderosa também em países democráticos. Nos EUA, inspirou movimentos tão diversos como o Black Lives Matter

contra a brutalidade policial, a campanha #MeToo contra o assédio e a violência sexual e o forte apoio dos eleitores rurais à candidatura presidencial de Donald Trump.

Todos esses são casos nos quais uma grande potência como Rússia ou China ou um conjunto de cidadãos em uma democracia acredita que possui uma identidade que não está recebendo o devido reconhecimento — seja pelo mundo externo, no caso de uma nação, ou por outros membros da mesma sociedade. Essas identidades podem e são incrivelmente diversas, baseadas em nação, religião, etnia, orientação sexual ou gênero. São todas manifestações de um fenômeno comum: a política identitária.

“Identidade” e “política identitária” são termos relativamente recentes, o primeiro tendo sido popularizado pelo psicanalista alemão Erik Erikson nos anos 1950, e o último ganhando visibilidade pública apenas na política cultural dos anos 1980 e 1990. Atualmente, “identidade” possui diversos significados, em alguns casos referindo-se simplesmente a categorias ou funções sociais, em outros a informações básicas sobre um indivíduo (como em “minha identidade foi roubada”). Nessa acepção, as identidades sempre existiram.

Aqui, no entanto, uso o termo “identidade” em um sentido específico que nos ajuda a compreender por que ela é tão importante para a política contemporânea. Em primeiro lugar, a identidade compreendida dessa forma tem origem em uma distinção entre o verdadeiro eu interior e o mundo externo de regras e normas sociais que não reconhecem adequadamente o valor ou a dignidade desse eu interior. Ao longo da história da humanidade sempre houve indivíduos em conflito com suas comunidades. Mas somente nos tempos atuais impôs-se a visão de que o eu interior autêntico possui valor intrínseco e que a sociedade sistematicamente o reconhece de maneira errada e injusta. Não é o eu interior que precisa se conformar às regras da sociedade, mas a própria sociedade que precisa mudar.

O eu interior é a base da dignidade humana, mas a natureza dessa dignidade é mutável e variou ao longo do tempo. Em muitas culturas antigas, a dignidade era atribuída somente a poucos, normalmente guerreiros dispostos a arriscar suas vidas em batalha. Em outras sociedades, a dignidade é vista como um atributo de todos os seres humanos, com base em seu valor intrínseco enquanto pessoa dotada de agência e, em outros casos, a dignidade é concedida com base no pertencimento a um grupo maior que compartilha memória e experiências.

Por fim, o senso interior de dignidade busca reconhecimento. Não basta que eu possua uma autopercepção de valor se outras pessoas não a reconhecerem publicamente ou, ainda pior, se denegrirem ou ignorarem minha existência. A autoestima surge da estima demonstrada por outros. Como os seres humanos naturalmente buscam reconhecimento, o sentido moderno de identidade evoluiu rapidamente para uma política identitária, na qual indivíduos demandam reconhecimento público de seu valor. A política identitária, portanto, abarca grande parte das lutas políticas do mundo contemporâneo, das revoluções democráticas aos novos movimentos sociais, do nacionalismo e islamismo às disputas políticas nos campi das universidades americanas. De fato, Hegel argumentava que a luta por reconhecimento era o grande motor da história humana, uma força chave para se compreender a emergência do mundo moderno.

Identidade nacional e florescimento nacional

Neste ensaio quero focar em um aspecto específico da identidade que reemergiu com especial vigor como força política em anos recentes. Diz respeito a questões sobre a “identidade nacional”: como ela é constituída, quem ela inclui e que lugar deve ocupar na vida contemporânea.

A identidade nacional tem sido essencial para os destinos dos Estados modernos. Uma identidade nacional fraca tem sido um grande problema no grande Oriente Médio, onde Iêmen e Líbia se desintegraram em Estados falidos e Afeganistão, Iraque, Síria e Somália vêm sofrendo com insurreições internas e caos. Outros países em desenvolvimento que permaneceram mais estáveis ainda assim se viram açoitados por problemas relacionados a um baixo senso de identidade nacional. É a situação vivida por toda a África subsaariana, onde essas questões são um importante obstáculo ao desenvolvimento. Países como Quênia e Nigéria, por exemplo, estão étnica e religiosamente divididos; a estabilidade só é mantida porque diferentes grupos étnicos se revezam no poder e na pilhagem do país.¹ O resultado é um baixo desenvolvimento econômico e altos níveis de corrupção e pobreza.

Em contraste, China, Japão e Coreia possuíam identidades nacionais altamente desenvolvidas muito antes de começarem a se modernizar — de fato, antes da confrontação dos três países com as potências ocidentais no século 19. Uma razão pela qual as economias da China, Japão e Coreia do Sul foram capazes de crescer de maneira tão espetacular no século 20 e início do século 21 é o fato de que esses países não precisaram superar questões internas de identidade quando se abriram ao comércio e ao investimento estrangeiros. Eles também sofreram com guerra civil, ocupação e divisões. Mas conseguiram se apoiar em tradições de Estado e um senso de propósito nacional comum uma vez estabilizados esses conflitos.

A identidade nacional origina-se na crença compartilhada na legitimidade do sistema político do país, seja ou não um sistema democrático. A identidade pode estar baseada em leis e instituições formais que ditam, por exemplo, qual idioma ou idiomas serão considerados os oficiais, ou o que as escolas ensinarão às crianças sobre o passado do país. Mas a identidade nacional também se estende ao domínio da cultura e dos valores. Ela consiste em histórias que as pessoas contam

sobre si mesmas: de onde vieram, o que comemoram, suas memórias históricas comuns e suas expectativas sobre o que é preciso para se tornar um membro legítimo da comunidade.

No mundo contemporâneo, a diversidade — em termos de raça, etnia, religião, gênero, orientação sexual e afins — é tanto um fato da vida como um valor. É um fator positivo para as sociedades por várias razões. A exposição a diferentes maneiras de pensar e agir pode muitas vezes estimular inovação, criatividade e empreendedorismo. A diversidade gera interesse e entusiasmo. Em 1970, Washington D.C. era uma cidade birracial monótona na qual a cozinha internacional mais interessante era a do *Yenching Palace** na Avenida Connecticut. Atualmente, a região metropolitana de Washington D.C. sedia uma quantidade incrível de diversidade étnica: é possível encontrar cozinha etíope, peruana, cambojana e paquistanesa e viajar de um pequeno bairro étnico para outro. A internacionalização da cidade estimulou outras formas de interesse: ao se tornar um lugar onde pessoas jovens desejam viver, traz música, arte e tecnologia e tem transformado a paisagem de bairros inteiros. Histórias parecidas aconteceram em inúmeras outras áreas metropolitanas ao redor do mundo, de Chicago a São Francisco, de Londres a Berlim.

A diversidade também é fundamental para a resiliência. Biólogos ambientais apontam que monoculturas artificialmente produzidas são altamente vulneráveis a doenças por falta de diversidade genética. De fato, a diversidade é o motor da própria evolução, que depende de variabilidade genética e adaptação. Os ecologistas atuais preocupam-se com a perda de diversidade em espécies ao redor do mundo em parte porque ela representa uma ameaça à resiliência biológica no longo prazo.

Por fim, há a questão da busca individual por identidade. As pessoas frequentemente resistem a serem homogeneizadas em culturas

* Restaurante chinês que ficou famoso durante a crise dos mísseis de Cuba. (N. T.)

mais amplas, particularmente se não nasceram dentro dessas culturas. Querem que seus respectivos “eus” sejam reconhecidos e celebrados, não suprimidos. Querem sentir uma conexão com seus ancestrais e saber de onde vieram. Ainda que não vivam mais em suas comunidades tradicionais, querem uma conexão com os idiomas indígenas em rápido desaparecimento pelo mundo e práticas tradicionais que evoquem modos mais antigos de vida.

Mas a diversidade não é necessariamente um bem. A Síria e o Afeganistão são países com bastante diversidade, mas que resultou em violência e conflito em vez de criatividade e resiliência. No Quênia, onde há fortes clivagens étnicas, a diversidade alimenta uma corrupção baseada em laços étnicos. A diversidade étnica levou ao colapso do liberal Império Austro-Húngaro nas décadas que antecederam a Primeira Guerra Mundial, quando as diversas nacionalidades do império começaram a se rebelar contra a ideia de viverem juntas sob uma estrutura política comum. Na virada do século, a capital imperial Viena era um caldeirão de culturas que produziu pessoas como Sigmund Freud, o romancista e poeta Hugo von Hofmannsthal e o compositor Gustav Mahler. Mas quando as identidades nacionais mais estritas do Império — sérvios, búlgaros, checos e austro-alemães — começaram a se impor, a região rumou a um estado de violência e intolerância.

A identidade nacional ganhou má reputação nesse período precisamente porque foi associada a um senso exclusivo de pertencimento baseado em etnia conhecido como “nacionalismo étnico”. Esse tipo de identidade levou à perseguição de pessoas que não faziam parte do grupo, bem como a atos de agressão internacional cometidos em nome de membros da mesma etnia vivendo em outros países. Esses problemas, no entanto, tinham origem não na própria ideia de identidade nacional, mas em sua afirmação estreita, etnicamente motivada, intolerante, agressiva e profundamente iliberal.

As coisas não precisam ser assim. As identidades nacionais podem ser construídas em torno de valores políticos liberais e democráticos e em torno de experiências comuns que funcionam como o tecido conjuntivo que permite a comunidades com grande diversidade prosperar. Canadá, França, Índia e Estados Unidos são exemplos de países que tentaram cultivar identidades nacionais ao longo dessas linhas. Esse senso de identidade nacional inclusivo permanece crítico para a manutenção de uma ordem política moderna bem-sucedida por diversas razões.

A primeira é segurança física. O exemplo extremo do que pode acontecer na falta de uma identidade nacional é o colapso do Estado e a guerra civil, como ocorreu na Síria e na Líbia. No mínimo, uma identidade nacional fraca cria outros graves problemas de segurança. Pode ameaçar a integridade de Estados, o que é um risco de segurança dado que grandes unidades políticas são mais poderosas do que unidades menores e são mais capazes de se proteger e a seus cidadãos. Estados maiores também conseguem moldar mais facilmente o ambiente internacional para acomodar seus próprios interesses. A Grã-Bretanha, por exemplo, não teria sido capaz de desempenhar o papel geopolítico que desempenhou ao longo dos últimos séculos se a Escócia tivesse permanecido um país independente. O peso geopolítico da Espanha seria igualmente diminuído se a região mais rica do país, a Catalunha, tivesse se separado. Países altamente divididos são fracos, motivo pelo qual a Rússia de Putin tem discretamente apoiado movimentos pela independência na Europa e interveio na política americana, amplificando divisões.

Em segundo lugar, a identidade nacional é importante para a qualidade do governo. Bom governo — que implica serviços públicos efetivos e baixos níveis de corrupção — depende de servidores públicos que colocam o interesse público à frente de seus próprios interesses mesquinhos. Em sociedades sistematicamente corruptas, políticos e

burocratas desviam recursos públicos para seu próprio grupo étnico, região, tribo, família ou partido político — ou para seu próprio bolso — porque não se sentem obrigados a servir os interesses da comunidade mais ampla.

Isso nos leva à terceira função da identidade nacional: facilitar o desenvolvimento econômico. Se as pessoas não se orgulharem de seu país, elas não trabalharão em prol dele. As identidades nacionais fortes no Japão, Coreia do Sul e China produziram elites intensamente focadas no desenvolvimento econômico de seus países em vez de seu próprio enriquecimento pessoal, particularmente nas primeiras décadas de rápido crescimento econômico dessas nações. Esse tipo de direcionamento público foi chave para o sucesso do “Estado desenvolvimentista” nessas e em outras economias que se modernizaram rapidamente; era bem menos comum em regiões como a África subsariana, o Oriente Médio e a América Latina.

Ao contrário desses exemplos de identificação com o país como um todo, muitos grupos identitários baseados em etnia ou religião preferem fazer comércio entre si e, quando possuem acesso ao poder estatal, usam-no para beneficiar apenas seu próprio grupo. Embora isso possa ajudar uma comunidade de imigrantes recém-chegada a um país, sua prosperidade futura dependerá criticamente de sua capacidade de se assimilar à cultura mais ampla daquele país. As economias prosperam quando os cidadãos possuem acesso aos mercados mais amplos possíveis, onde as transações podem acontecer independente das identidades de compradores e vendedores. Um senso comum de nação contribui para isso — desde que, obviamente, a identidade nacional não se torne uma fonte de protecionismo contra outras nações.

Uma quarta função da identidade nacional é promover um raio mais amplo de confiança, que age como um lubrificante que facilita tanto as trocas econômicas como a participação política. A confiança está baseada no chamado capital social — ou seja, a capacidade de

cooperar com outras pessoas com base em normas informais e valores comuns. Embora grupos identitários promovam confiança entre seus membros, o capital social costuma se limitar aos próprios grupos internamente. De fato, identidades fortes muitas vezes *reduzem* a confiança entre membros de um grupo e pessoas de fora dele. As sociedades prosperam por meio da confiança, mas precisam do mais amplo raio de confiança possível — tornado possível por um senso de identidade comum — para poder florescer.

Quinto, a identidade nacional incentiva os países a manterem uma forte rede de proteção social que reduz a desigualdade econômica. Se os membros de uma sociedade sentem que pertencem a uma família estendida e possuem altos níveis de confiança uns nos outros, é mais provável que apoiem programas sociais que auxiliem os menos favorecidos entre seus semelhantes. Os robustos estados de bem-estar social dos países escandinavos são sustentados por um senso igualmente forte de identidade nacional. Em contraste, em sociedades divididas em grupos sociais isolados cujos respectivos membros sentem que possuem pouco em comum com os demais grupos, é mais provável que os cidadãos vejam uns aos outros como competidores disputando os mesmos recursos, em um jogo de soma zero.

A última função da identidade nacional é tornar possível a própria democracia liberal. Uma democracia liberal é um contrato implícito entre os cidadãos e seu governo, e entre os próprios cidadãos, no qual abrem mão de determinados direitos para permitir que o governo proteja outros direitos mais básicos e importantes. A identidade nacional constrói-se em torno da legitimidade desse contrato; se os cidadãos não acreditam que sejam parte da mesma comunidade política, o sistema não funcionará.

Mas a qualidade da democracia depende de mais do que a mera aceitação das regras básicas do sistema. Para funcionar, as democracias precisam de sua própria cultura. Elas não produzem um entendi-

mento automático; de fato, são necessariamente conjuntos pluralistas de diversos interesses, opiniões e valores que precisam ser conciliados de maneira pacífica. As democracias exigem deliberação e debate, que só podem ocorrer se as pessoas aceitarem certas normas de comportamento estabelecendo o que pode ser dito e feito. Os cidadãos normalmente precisam aceitar resultados que lhes desagradam ou que não preferem em nome do bem comum; uma cultura de tolerância e afinidade mútua precisa prevalecer sobre paixões partidárias.

A identidade tem como base *thymos*, o termo de Platão para o aspecto da alma humana vivenciado emocionalmente por meio de sentimentos de orgulho, vergonha e raiva e que busca reconhecimento de dignidade. Obviamente, *thymos* pode prejudicar um debate e uma deliberação racional ao promover um apego cego à sua própria comunidade. Mas as democracias não sobreviverão caso os cidadãos não estejam de alguma maneira irracionalmente ligados a ideias de governo constitucional e de igualdade entre as pessoas por meio de sentimentos de orgulho e patriotismo. Essa ligação ajuda as sociedades em seus piores momentos, quando as instituições não funcionam adequadamente e a razão, sozinha, pode levar ao desespero.

O impacto da imigração

A questão de política pública que trouxe os maiores desafios à identidade nacional é a imigração, bem como a questão relacionada dos fluxos de refugiados. Juntos, esses temas têm sido a força motriz por trás do recente ressurgimento do nacionalismo populista tanto na Europa como nos Estados Unidos. A Frente Nacional da França, o Partido da Liberdade dos Países Baixos, o partido de extrema-direita Alternativa para a Alemanha (AfD), o Fidesz de Viktor Orban na Hungria e os apoiadores do “brexit” no Reino Unido são tanto anti-imigração como contrários à União Europeia. Mas essas são duas faces da mesma moeda para muitos populistas: eles possuem uma profunda

antipatia pela UE porque acreditam que ela priva seu país do direito soberano de controlar sua própria fronteira. Em 1985, a UE, buscando promover a mobilidade da força de trabalho e o crescimento econômico, criou o sistema de Schengen de livre circulação de pessoas entre a maioria de seus Estados-membros. Também estabeleceu proteções a uma série de direitos para refugiados que chegam à Europa, proteções que são garantidas não por tribunais nacionais, mas pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Esse sistema funcionou como anunciado, permitindo à força de trabalho migrar para áreas em que pudesse ser usada de maneira mais produtiva e oferecendo refúgio a vítimas de perseguição política. Mas também levou a aumentos massivos do número de indivíduos estrangeiros em muitos países da UE, uma questão que veio à tona em 2014 quando a guerra civil na Síria expulsou mais de um milhão de refugiados em direção à Europa.

Similarmente, nos Estados Unidos a imigração desbancou classe e raça como principais razões pelas quais os eleitores escolhem candidatos do Partido Republicano. A incorporação de afro-americanos ao Partido Democrata a partir do movimento pelos direitos civis dos anos 1960 foi em grande parte creditada ao direcionamento do sul dos Estados Unidos aos braços do Partido Republicano; atualmente a imigração desempenha um papel similar para certas categorias de eleitores. A oposição à imigração de mexicanos e muçulmanos foi figura central na campanha eleitoral de 2016 de Donald Trump e sua consequente chegada à Casa Branca. No centro das queixas dos conservadores estão aproximadamente 11 a 12 milhões de imigrantes sem documentos que, estima-se, vivem atualmente nos EUA. Como na Europa, políticos anti-imigração lamentam o fracasso do país em exercer seu direito soberano de controlar o fluxo de pessoas atravessando suas fronteiras — daí a promessa de Trump de construir um “muro grande e bonito” na fronteira entre os Estados Unidos e o México.

Não deveria surpreender o fato de que a imigração tenha desencadeado uma reação: os níveis de migração têm sido altos e, em alguns casos, sem precedente histórico, assim como o grau de mudança cultural que acompanhou esse fluxo migratório. A proporção de indivíduos estrangeiros nos Estados Unidos está atualmente no mesmo nível dos anos 1920, seguindo a grande onda imigratória que atingiu o país na virada para o século 20. As democracias mais ricas da Oceania e da Europa Ocidental também passaram por um impressionante aumento da proporção de estrangeiros em sua população nos anos recentes. Desde 1970, esse número dobrou em inúmeros países, e aumentou mais de seis vezes na Finlândia, Itália, Países Baixos e Espanha.

Definindo o Povo

O objetivo comum dos políticos populistas tanto na Europa quanto nos Estados Unidos é “tomar nosso país de volta”. Eles argumentam que o entendimento tradicional de identidade nacional está sendo diluído e engolido por pessoas recém-chegadas com valores e culturas diferentes e por uma esquerda progressista que ataca a própria ideia de identidade nacional, descrevendo-a como racista e intolerante.

Mas que país eles estão tentando tomar de volta? A Constituição americana começa com a seguinte frase: “Nós, o Povo dos Estados Unidos, a Fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a Justiça, assegurar a Tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o Bem-estar geral e assegurar os Benefícios da Liberdade para nós e para os nossos Descendentes, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América”. A Constituição afirma claramente que o povo é soberano e que o governo legítimo advém da vontade popular. Mas não define quem é esse povo nem a base na qual os indivíduos são considerados parte da comunidade nacional.

Esse silêncio na Constituição americana levanta algumas questões importantes: de onde surge a identidade nacional em primeiro lugar, e como ela é definida? O que compõe um “povo”, cuja soberania é a base para a escolha democrática? Está o multiculturalismo, tanto enquanto ideologia e como um fato da vida, enfraquecendo nosso senso de cidadania comum e, neste caso, há meios de reconstruir um entendimento comum de identidade nacional entre as populações com diversidade?

A omissão da Constituição americana em definir quem é o povo americano é reflexo de um problema mais amplo de todas as democracias liberais. O teórico político Pierre Manent observa que a maioria das democracias foi construída sobre nações já existentes, sociedades nas quais já havia um senso bem desenvolvido de identidade nacional que definia o povo soberano. Mas essas nações não foram criadas democraticamente: Grã-Bretanha, França, Alemanha e Países Baixos foram todos um subproduto histórico de longas e muitas vezes violentas disputas políticas por território e cultura em regimes não democráticos. Quando essas sociedades se democratizaram, sua extensão territorial e suas populações existentes foram simplesmente consideradas como a base para a soberania popular. História parecida poderia ser contada no caso do Japão e da Coreia, que eram nações séculos antes de se democratizarem e não tiveram disputas em relação à definição de povo ao abrirem seu sistema político para a escolha democrática.

Manent identifica uma importante lacuna na teoria democrática moderna. Pensadores como Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, os autores de *O Federalista* e John Stuart Mill entendiam que o mundo era pré-dividido em nações que constituíam a base da escolha democrática. Não ofereceram teorias para explicar por que a fronteira entre os Estados Unidos e o México deveria acompanhar o Rio Grande, se a Alsácia deveria pertencer à França ou à Alemanha, se Quebec deveria ser parte do Canadá ou for-

mar uma “sociedade distinta”, se havia uma justificativa legítima para a Catalunha se separar da Espanha ou qual nível de imigração deveria ser permitido pelos países.

Essa teorização foi deixada para outras pessoas. Os nacionalistas, do polemista acadêmico alemão Paul de Lagarde (1827-91) a Adolf Hitler, baseavam suas definições de nação na biologia e argumentavam que as nações do mundo eram entidades raciais que existiram desde tempos imemoriais. Outros definiam a nação como uma cultura herdada supostamente imutável. Tais teorias proveram justificativa para nacionalismos agressivos da Europa do início do século 20, cujos expoentes foram derrotados com a queda do nazismo em 1945.

Do outro lado do espectro, aqueles que poderiam ser caracterizados como “cosmopolitas globais” argumentam que os próprios conceitos de identidade nacional e de soberania de Estado são antiquados e precisam ser substituídos por identidades e instituições transnacionais mais amplas. Aqueles que pertencem a essa escola de pensamento se baseiam em dois tipos de argumento. O primeiro é econômico e funcional: seus proponentes argumentam que os problemas atuais são globais em escopo e, portanto, precisam de uma resposta global. As questões por eles evocadas variam de comércio e investimento ao contraterrorismo, meio ambiente, doenças infecciosas, narcóticos, tráfico humano e muitas outras. Nessa visão, nações e identidades nacionais são obstáculos potenciais à cooperação internacional e precisam ser gradualmente substituídas por uma nova camada de regras e organizações transnacionais.

A segunda linha de argumento é mais teórica e tem origem no direito internacional dos direitos humanos. As democracias liberais são construídas sobre a premissa da igualdade universal entre as pessoas, e essa igualdade não começa nem termina nas fronteiras nacionais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 tornou-se a base para um conjunto crescente de legislação internacional assegurando

que os direitos são inerentes a todos os seres humanos e devem ser respeitados por todas as nações. À medida que os direitos humanos internacionais evoluíram, cresceram também as obrigações de Estados não apenas para com seus cidadãos, mas também para com imigrantes e refugiados. Algumas pessoas defendem até mesmo um direito universal de migrar.

Ambos os argumentos são válidos até certo ponto. Mas não enfraquecem a ideia de uma ordem internacional construída em torno de Estados nacionais ou a ideia de se cultivar o tipo ideal de identidade nacional dentro desses Estados. A ideia de que os Estados são obsoletos e deveriam ser substituídos por órgãos internacionais é falha porque ninguém foi capaz de criar um bom método de responsabilização democrática desses órgãos. O funcionamento de instituições democráticas depende de normas e perspectivas compartilhadas e, em última medida, de uma cultura compartilhada — o que pode existir no nível do Estado Nacional, mas que não existe internacionalmente. Em lugar disso, a cooperação internacional efetiva tem se baseado em torno da cooperação entre Estados existentes. Por décadas, as nações têm aberto mão de parte de sua soberania para atingir seus interesses nacionais. Os tipos de acordos cooperativos necessários para resolver uma gama de questões internacionais podem continuar a ser feitos dessa forma.

A obrigação de respeitar direitos humanos universais foi assumida voluntariamente pela maioria dos países do mundo, e com razão. Mas todas as democracias liberais são construídas sobre Estados, cuja jurisdição é limitada por suas fronteiras. Nenhum Estado pode assumir uma obrigação ilimitada de proteger pessoas fora de sua jurisdição, e não está nada claro que o mundo estaria ou se tornaria melhor se todos os Estados tentassem fazê-lo. Embora os países sintam corretamente uma obrigação moral para abrigar refugiados e possam receber imigrantes, tais obrigações são potencialmente custosas tanto economicamente como socialmente, e as democracias precisam encontrar o equi-

lívrio entre essa e outras prioridades. Democracia significa que o povo é soberano, mas, se não houver como delimitar quem é esse povo, não é possível exercer a escolha democrática. Portanto, a ordem política, tanto no nível doméstico como no internacional, depende da existência continuada de democracias liberais com o tipo ideal de identidades nacionais inclusivas.

Notas

1. Ver Michela Wrong, *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower* (Nova York: HarperPerennial, 2010). Ver também Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2014), pp. 330-32. [Ed. bras.: *Ordem e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia*. Rio de Janeiro: Rocco, 2018.]

2 Rogers M. Smith, *Political Peoplehood: The Roles of Values, Interests, and Identities*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

3 Para um relato comovente tanto da riqueza de Viena antes da Primeira Guerra Mundial quanto da tragédia de seu colapso, ver Stefan Zweig, *The World of Yesterday* (Lincoln: University of Nebraska Press, 2013). [Ed. bras.: *Autobiografia: o mundo de ontem*. Rio de Janeiro, Zahar, 2014]

4 Embora considere-se que tenham existido “Estados desenvolvimentistas” em países africanos como Ruanda ou Etiópia, ou no Chile durante a ditadura Pinochet, eles foram a exceção mais do que regra. Ver Stephan Haggard, *Developmental States* (Nova York: Cambridge University Press, 2018).

5 Ver Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (Nova York: Free Press, 1995). [Ed. bras.: *Confiança: As virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.]

6 Fukuyama, *Trust*; Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova York: Simon and Schuster, 2000.

7 Ver Craig Calhoun, “Social Solidarity as a Problem for Cosmopolitan Democ-

racy”. In: Seyla Benhabib; Ian Shapiro; Danilo Petranoviæ (Org.), *Identities, Affiliations, and Allegiances* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

8 Sobre identidade nacional como condição necessária da democracia liberal moderna, ver Dankwart A. Rustow, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”. *Comparative Politics*, v. 2, n. 3 (abril 1970), pp. 337-63.

9 Sobre essa questão, ver Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment* (Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2018), capítulos 9-11. [Ed. port.: *Identidades: a exigência de dignidade e a política do ressentimento*. Lisboa: D. Quixote, 2018.]

10 Marisa Abrajano; Zoltan L. Hajnal, *White Backlash: Immigration, Race, and American Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2015.

11 Pierre Manent, “Democracy Without Nations?”, *Journal of Democracy*, v. 8, n. 2 (abril 1997), pp. 92-102. Ver também Fukuyama, *Political Order and Political Decay*, pp. 185-97.

12 Martha C. Nussbaum et al., *For Love of Country: Debating the Limits of Patriotism*. Boston: Beacon Press, 1996; Craig Calhoun, “Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and the Public Sphere”. *Public Culture*, v. 14, n. 1 (Winter 2002), pp. 147-71; Samuel Scheffler, *Boundaries and Allegiances: Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

13 Ver Stewart Patrick, *The Sovereignty Wars: Reconciling America with the World* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2018); Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999).

Democracia, identidades e a ilusão do grande consenso

Fernando Luís Schüler, doutor em filosofia (UFRGS) com pós-doutorado pela Universidade de Columbia (EUA), é professor do Insper.

Resumo

O artigo discute as relações entre a democracia contemporânea e as chamadas políticas de identidade. A argumentação apresenta duas direções. A primeira sugere que, depois de cumprir um papel crucial na afirmação de direitos e do princípio da igualdade de oportunidades a partir dos anos 60, os movimentos identitários passaram a representar, a partir da virada do século 21, uma força a mais de tensão, fragmentação e mal-estar de nossas democracias. Políticas de identidade são parte do fenômeno das guerras culturais, e seu impacto político é potencializado pela explosão das redes sociais e da chamada democracia digital, na época atual.

Vivemos um tempo de mal-estar na democracia. Instituições respeitáveis como a Freedom House e o Varieties of Democracy reportam um lento porém seguro processo de erosão de franquias e valores democráticos em escala global, nos últimos anos. É possível imaginar que o ponto de virada da longa fase de expansão democrática vivida desde o final dos anos 70 tenha ocorrido após a crise de 2008, em um quadro agravado pela crise migratória na Europa e a silenciosa revolução nos costumes políticos produzida pela presença ubíqua da internet e das redes sociais.

Tudo isto é bastante conhecido, e o diagnóstico mais preciso das razões que levaram à desestabilização da democracia atual ainda está para ser feito. De um lado, autores como Anthony Atkinson, Joseph Stiglitz, Richard Wilkinson e Thomas Piketty acentuam o crescimento das desigualdades como fonte de instabilidade, captura política por parte de elites e erosão de valores democráticos. Por outro, autores como Francis Fukuyama acentuam elementos associados ao ressentimento causado pela percepção da perda de status social e econômico por parte de setores médios, em países avançados, como efeito da globalização econômica e do impacto da tecnologia. Nesta visão, demandas por reconhecimento e visibilidade social adquirem particular relevância, à esquerda e à direita. De um lado, assiste-se a um processo de fragmentação discursiva, em que o apelo mais universal a demandas sociais e trabalhistas, historicamente associadas ao Welfare State, perde terreno para a retórica dos grupos de identidade; de outro, o apelo a um vago nacionalismo associado à defesa de valores tradicionais, que não poucas vezes escorrega para a xenofobia e mesmo o preconceito racial.

Em meio a este cenário de instabilidade, eventos como o Brexit, o surgimento de líderes de traço populista e autoritário, em diversos países europeus, e a eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos, parecem ter provocado uma especial perturbação no mundo intelectual. Yascha Mounk diz que “a eleição de Donald Trump consiste no sinal mais chocante da crise da democracia” e que é “difícil dizer alguma coisa exagerada sobre seu significado”. David Runciman, em seu celebrado *How Democracy Ends*, diz que “qualquer processo que leva a um resultado ridículo como este deve ter falhado gravemente ao longo do caminho”.

Essas análises mostram algo mais do que as inclinações políticas relativamente previsíveis de boa parte do *mainstream* acadêmico. Elas trazem subjacente a ideia da democracia como um processo de evolu-

ção e progresso contínuos em direção à afirmação de direitos e ao que se poderia chamar de cosmopolitismo. A ideia de que a democracia produziria progressivamente uma cultura de tolerância e uma tendência à moderação, à estabilidade institucional e ao esclarecimento dos eleitores.

De fato, a democracia não é assim. O presidente Barack Obama, um dia após a grande frustração democrata de 2016, referiu-se a ela como um contínuo zigue-zague, processo que permite, não obstante, um ganho coletivo, destinado a ser percebido apenas no longo prazo. Processo feito de momentos de tensão e instabilidade, nos quais surgirá a tentação de se falar em crise. Encontramo-nos em um desses momentos, neste final da segunda década do século 21.

Nosso ponto será enfatizar que as chamadas guerras culturais e a política de identidades (que não raro se confundem) são um capítulo decisivo no mal-estar da democracia. Ainda que se trate de uma temática que agora tenha migrado para o centro do debate público, ela não é nova. Sua fundamentação teórica e política vem se consolidando desde os anos 1960 e nos convida a refazer um rápido (e por certo limitado) itinerário intelectual.

Breve itinerário intelectual

O *Civil Rights Act*, de 1964, em seu capítulo VII, estabelece a proibição de quaisquer “práticas de contratação discriminatórias com base em raça, gênero, religião ou origem nacional”. Fosse escrito hoje, é possível imaginar que essa lista seria mais ampla. Nos anos que se seguiram à promulgação dos direitos civis, assistiu-se a um intenso debate em torno da implantação de políticas afirmativas, nos Estados Unidos. Não é foco deste trabalho apresentar ou detalhar os termos deste debate. Interessa-nos apenas situar alguns de seus argumentos centrais, que ajudaram a estruturar o modo de compreensão contemporâneo das lutas identitárias e políticas afirmativas, em nossas democracias.

Em 1973, Judith Thomson publicou *Preferential Hiring*, argumentando favoravelmente a políticas de “discriminação reversa”. Sua defesa é bastante específica: cumprindo adequadamente os requisitos para um emprego ou uma função qualquer, seria justo dar preferência, na contratação de um profissional, a um candidato pertencente a grupos sociais historicamente desfavorecidos, como negros e mulheres. O critério de Thomson é a compensação da injustiça passada. Candidatos homens e brancos podem não ter praticado mal algum, “mas eles lucraram com os erros que a comunidade cometeu”. Seria justo, pois, penalizá-los e produzir retificações. O ideal seria descobrir uma maneira de compensar negros e mulheres sem privar brancos ou homens de um direito igual, mas isso não é possível. “A natureza dos erros cometidos”, diz ela, “é tal que torna a oferta de empregos a melhor e mais adequada forma de compensação”.

Em 1977, Ronald Dworkin publicou *Taking Rights Seriously*, defendendo o princípio da discriminação positiva com base em um duplo argumento de base consequencialista. A supressão de liberdades para alguns, com a introdução de vantagens para outros, poderia se justificar no sentido da promoção do interesse geral. Ele trata de posições em universidades como “recursos escassos a serem utilizados para as necessidades gerais”. A tese segue a via mestra da argumentação identitária e de políticas de ação afirmativa, sua contrapartida institucional. Dworkin é explícito ao argumentar que os Estados Unidos eram, de fato, uma sociedade marcada pela diferença racial, em que apenas 2,1% dos médicos eram negros (senso de 1970), e que isto exigia medidas duras de ação afirmativa. Um liberalismo que levasse direitos a sério não poderia ignorar identidades raciais, visto que, de fato, pertencer a um grupo racial “é parte do que efetivamente determina a inclusão ou a exclusão na sociedade em que vivemos”.

Em meados dos anos 80, Ernesto Laclau e Shantal Mouffe publicaram *Hegemony and Socialist Strategy*, sintetizando a base conceitual

que viria a definir a nova esquerda cultural. Sua proposição central era de que a estratégia socialista, no contexto do capitalismo pós-industrial, deveria recusar o primado da classe social, típico da tradição clássica do marxismo, e migrar para o reconhecimento do que chamaram de “cadeias de equivalência” entre as múltiplas lutas democráticas opostas a formas diversas de dominação. Seu foco são “as lutas contra o sexismo, o racismo, a discriminação sexual e a defesa do meio ambiente”. O ponto era reconhecer que a “construção de uma subjetividade popular terá que começar a partir da heterogeneidade.” O tema do reconhecimento é incorporado ao linguajar da esquerda militante, sempre sob a ideia de fazer crescer o “grande antagonismo”. Žizek acusou a tese de representar um novo tipo de reformismo. Laclau e Mouffe refutaram a acusação. Não importa. O ponto é que a teoria ofereceu à política de identidades o status de elemento estratégico para a hegemonia socialista.

A síntese talvez mais bem acabada da razão identitária surgiu em 1988, quando a professora do Wellesley College Peggy McIntosh publicou *White Privilege and Male Privilege*, incluindo uma lista com 46 situações nas quais, segundo a autora, ela usufrui de algum privilégio por ser branca. A lista inclui itens como “eu posso encontrar facilmente cursos acadêmicos e instituições que dão atenção apenas a pessoas da minha raça”, o que talvez indique o quanto o mundo mudou nas três décadas que se seguiram ao manifesto. Suas conclusões são comuns à retórica identitária: não há meritocracia e não há uma liberdade igual de fazer escolhas.

McIntosh ensaia também uma lista, bem mais resumida, do que seriam “privilégios” próprios a pessoas heterossexuais. Ela poderia, com facilidade, organizar uma lista para diferentes tipos de identidade. Kwame Appiah, em *The Lies that Binds*, sugere seis grandes grupos (gênero, religião, raça, nacionalidade, classe e cultura). Poderíamos ir além e especular sobre o quanto há de arbitrário no exercício de clas-

sificar pessoas segundo tipos bastante genéricos de identidade. Múltiplas propriedades humanas definem, na experiência vivida de cada pessoa, aquilo que realmente importa na definição de sua identidade e perspectivas. Seu privilégio, ou ausência dele. Portar algum tipo de deficiência; apresentar traço estético forte ou pertencimento a um tipo cultural determinado.

Não importa. O critério de McIntosh não é apenas identitário, mas seletivamente identitário. Para ela, importa a cor da pele, o sexo e eventualmente a orientação sexual. São escolhas bastante comuns em nossa época. Tipos alternativos de pertencimentos possivelmente seriam percebidos como menos dignos para marcar uma posição política ou sociológica, independente do quanto possam definir a vida de muitas pessoas. Ela aposta em uma retórica confrontacional: não se trata de assegurar direitos, mas identificar culpa e cobrar responsabilidade dos detentores de privilégios. Homens brancos e heterossexuais devem algo à sociedade. Eles se alimentam de um sistema de dominação, que está em toda parte. Nos atos de fala, no humor, nas posições de trabalho, em toda parte. Tudo funciona como a sombra de um dia nublado que não tem fim, e deve causar angústia a quem dele se beneficia. Estamos todos, permanentemente, sob suspeita. Trata-se de uma retórica que iria dar o tom de boa parte dos movimentos identitários, em nossas democracias.

Em 2014, um estudante recém-chegado à Universidade de Princeton, Tal Fortgang, causou barulho ao publicar um texto algo irônico reagindo à febre que havia tomado conta dos Campi acadêmicos norte-americanos, exigindo que as pessoas *checassem seus privilégios*. Ele buscou a imagem de drones guiados por seus “superiores morais”, vigiando suas opiniões e sua posição no mundo a partir da cor de sua pele e sua masculinidade. E fazendo-o sentir culpado e pronto a ser “coletivamente julgado” por pertencer ao grupo que “manipula os cordões do mundo”.

Seu texto é uma reação tardia à vitória intelectual da tese de McIntosh. Sua estratégia foi contar a história de sofrimentos e superação de seus antepassados judeus que fugiram dos campos de concentração e conseguiram emigrar para os Estados Unidos, sem dinheiro ou conhecimento da língua. Seu ponto era a recusa da ideia de que “nada do que você conquistou ou mesmo se tornou é real”. Pessoas são o produto de uma história e uma experiência de vida que não se resume à cor da pele ou pertencimento coletivo. O documento resume, de um modo singelo, parte importante da crítica à obsessão identitária contemporânea.

No início dos anos 90, James Hunter publicou *Cultural wars: the struggle to define América*, um amplo estudo sobre as guerras culturais, nos Estados Unidos. Tratava-se de uma arqueologia em torno das visões de mundo, de caráter ético, estético e religioso, que coexistiam na grande sociedade americana. Apresentou um argumento algo premonitório, sugestivamente no mesmo ano em que Tim Berners-Lee lançava o primeiro site, na internet. Hunter atribui às tecnologias da comunicação a potência de dar “uma vida e lógica próprias” ao discurso público, “distintas das intenções dos indivíduos que defendem ideias, ou das sutilezas dos argumentos que eles formulam”. Guerras culturais diziam respeito ao embate entre visões totais de mundo. Elas tomariam de assalto o espaço público e ganhariam uma dimensão inédita com a emergência da democracia digital.

Valores pós-materiais e a questão identitária

A época que se abre após o fim da Guerra Fria assistiu a uma lenta inflexão. As políticas de identidade, gradativamente, passaram a ocupar um lugar central da arena pública. A democracia perdeu seu grande inimigo, com o colapso do bloco soviético. O debate político perdeu sua lógica binária, marcada pela oposição entre capitalismo e socialismo, migrando para um leque mais amplo de temas sociais.

Fukuyama acentua o impacto silencioso e gradativo provocado pelo crescimento da classe média global na mutação de valores e visões de mundo prevalentes em nossas democracias. Valores relativos à liberdade individual e maior abertura frente a estilos de vida alternativos seriam traços divisores entre a visão de mundo da classe média e dos mais pobres. Ele expressa, neste raciocínio, uma velha intuição da filosofia, bem capturada por Rawls, segundo a qual uma vez que as condições da civilização avançam, “o significado marginal de uma vantagem econômica e social a mais diminui relativamente aos interesses da liberdade”.

É possível que vá nisso tudo uma certa idealização, mas a tese é sedutora. Ela está em linha com a sugestão de Moisés Naim e seu argumento sobre o que chamou de o “fim do poder”. Indivíduos ganharam poder e fizeram crescer seu padrão de exigência diante da vida, dado um conjunto de mutações estruturais ligadas ao aumento da renda, escolaridade, oferta de informação, mobilidade e à relativização dos padrões culturais. Um mundo em que adquire relevo um amplo universo de valores pós-materiais, em boa medida associados a exigências de respeito, igual consideração e visibilidade social.

Ronald Inglehart e Pipa Norris são ainda mais explícitos ao vincular temas identitários à afirmação dos valores pós-materiais, no que denominam de “revolução silenciosa” ocorrida nas democracias ocidentais, desde os anos 70. Estes valores incluem

Uma crescente tolerância à diversidade sexual, direitos LGBT, casamentos do mesmo sexo e variados arranjos familiares, identidades fluídas de gênero, hábitos e valores descolados da religião, abertura a imigrantes, refugiados, estrangeiros, estilos de vida multiculturais e suporte cosmopolita a agências multilaterais, como a ONU e a União Europeia.

A emergência desses valores é um desdobramento positivo do projeto liberal das sociedades abertas. Após a afirmação da igualdade de direitos, apresenta-se o próximo passo, em direção à (sempre inconclusa) igualdade substantiva de oportunidades. Algo que vai além da afirmação de “minha liberdade como não impedimento externo”, na conhecida expressão de Isaiah Berlin, e diga respeito “a um desejo de não ser ignorado, apadrinhado ou desprezado”. O conceito é vago e remete à distribuição de um leque potencialmente infinito de bens simbólicos e relacionais. Políticas identitárias dizem exatamente respeito a essa matéria-prima fluída, associada a modos de consideração, atos de fala, alocação de espaços de poder, símbolos e hierarquias.

Inglehart e Norris expressam o que se poderia chamar de uma visão iluminista envolvendo a temática identitária. Seu impacto disruptivo na cultura e sobre a democracia teria provocado, nos últimos anos, uma reação conservadora, fundada na defesa de valores tradicionais, aversão ao politicamente correto e apego às ideias de ordem e nação. Seus porta-vozes, grosso modo, se fazem representar “pela geração mais velha, pelos homens e cidadãos menos educados que se sentem fora de sintonia com a mudança cultural e tendem a reagir com ressentimento, raiva e sensação de perda”. A reação à mudança cultural estaria na base da ascensão do populismo, em escala global, e explicaria boa parte da crise dos valores democráticos em nosso tempo.

A visão de Inglehart e Norris tem sido predominante no mundo intelectual. Ela se organiza a partir de um dualismo sedutor. Há um polo positivo, feito de um conjunto de valores progressistas, entre os quais se incluem a matéria-prima identitária, e um polo negativo, feito de valores conservadores, carente de legitimidade democrática e movido pelo ressentimento e pela raiva. A tese se abstém de especular se a retórica identitária também pode expressar elementos regressivos e de algum modo representar um problema para a democracia.

Direção distinta toma a argumentação de Mark Lilla, em *Once and a Future Liberal*. Para ele, a radicalização recente dos movimentos identitários vai na direção inversa da rota sugerida por Inglehart e Norris. Sua dinâmica conduz o debate democrático na direção da fragmentação social e cultural e negação de valores universalistas. Lilla inverte a equação: haveria um universalismo progressista no passado, representado pelo New Deal, de Roosevelt, até a *grande sociedade*, de Lyndon Johnson. Tudo isso se perdeu no paroquialismo em que mergulhou o embate identitário contemporâneo. Haveria também aí, portanto, um traço regressivo.

No debate americano, poucos fizeram um esforço maior do que a socióloga de Berkeley Arlie Hochschild para quebrar a visão binária e simplista que opõe progressistas e regressistas culturais. Hochschild foi a campo tentar compreender as razões para o que definiu como o “grande paradoxo”, qual seja, por que pessoas simples, que em tese demandariam proteção do Estado, adotam uma visão política conservadora. É dela a conhecida metáfora da fila em que todos se encontram, em situação de igualdade, à espera de seu ingresso no sonho americano. Cada um aguarda pacientemente sua vez até perceber que há pessoas furando a fila. Não importa exatamente se são brancos, negros ou imigrantes. Há uma sociedade de direitos, na qual elas acreditam, mas alguns, em virtude de sua capacidade de exercer influência política, estão ferindo de morte as regras da isonomia social. A imagem do “fura-filas” funciona como uma representação dos beneficiários da ação afirmativa. É evidente que se trata de uma percepção imprecisa, por vezes traduzida na linguagem do preconceito. Mas expressa um sentido de exclusão e uma demanda por igualdade de direitos legítima, na democracia.

Elementos regressivos

Reconhecer a existência de elementos regressivos nas políticas de identidade demanda primeiro realçar seu traço positivo. Isto diz res-

peito ao enfrentamento de problemas reais relativos à discriminação, pobreza e à marginalização social particularmente agudos em sociedades excludentes como a brasileira. Exemplo disso é o fato degradante de o Brasil ser responsável por 39,8% dos assassinatos de transexuais registrados globalmente, entre 2008 e 2011, como revelou a professora Jaqueline de Jesus. Há uma extensa agenda para enfrentar problemas reais que dizem respeito às patologias da miséria, nas periferias urbanas, às crianças e moradores em situação de rua e/ou à deficiência física e mental. Em regra, são temas invisíveis à polarização política. Os muito pobres raramente surgem como grupo de pressão, na arena pública, e suas demandas passam ao largo dos interesses e temas que despertam paixão ao ativismo de classe média.

Há ainda uma outra ordem de infrações a direitos, que não guarda relação direta com o fato da pobreza. As acusações de assédio sexual contra Harvey Weinstein, e boa parte das denúncias que vieram à tona a partir do movimento #MeToo, exemplificam essa ordem de questões. Na mesma linha, subsistem zonas de discriminação por vezes invisíveis. O caso de um jovem branco pobre que perde sua vaga, dado um sistema de cotas, em um concurso público, para um jovem negro ou pardo, ou de um professor homem que perde a chance de receber uma bolsa ou posição universitária por razões de gênero, ou ainda de uma mulher que é preterida em uma função executiva dado o “risco” de engravidar. Por vezes, há regras formais consagrando discriminações. Em outros casos apenas um sistema deliberadamente orientado por preferências, ideologia ou preconceitos.

A estridência da retórica identitária, de traço regressivo, vai na direção contrária. Suas pautas incluem a reprimenda à atleta paraplégica Laís Araújo, por desfilarem de pé, em uma cadeira de rodas especial, no percurso da tocha olímpica; o xingamento a uma jovem em tratamento contra o câncer, por vestir um turbante afro, sob a acusação de “apropriação cultural”; a tentativa de proibir a exibição de um filme sobre a

escravidão brasileira, dada a representação supostamente inadequada de personagens negros; a vigília permanente à publicidade e ao humor; o monitoramento do número de vezes em que uma mulher foi interrompida em um debate ou do tom de voz usado em uma discussão envolvendo ministros e ministras do STF. A lista poderia ser longa. Sua síntese quase perfeita é a sentença proferida por uma ativista, segundo a qual “em um país racista como o Brasil, (nós, os brancos) somos violentos sem cometer violência alguma, mas apenas por existir”.

Os exemplos acima nos ajudam a traçar uma linha, por vezes tênue, entre, de um lado, reivindicações expressando valores genuinamente democráticos, associados às ideias de respeito e igual consideração, e, de outro, uma retórica de combate que há muito foi capturada pela lógica vazia da guerra cultural. Esta última frequentemente toma a forma de um discurso totalizante sobre o mundo político e social, à moda do antigo debate ideológico que marcou o século 20. Alguns traços lhe são comuns.

O primeiro deles é a imprecisão. Carole Pateman e Charles Mills bem observaram que “a dificuldade de escrever sobre o poder racial e sexual hoje é que ele existe em um contexto de igualdade formal, liberdades civis devidamente codificadas e políticas antidiscriminação”. Quando Rosa Parks se recusou a ceder seu lugar no ônibus, em Montgomery, em dezembro de 1955, era perfeitamente claro que sua revolta dizia respeito ao sistema de exclusão racial americano. O mesmo não pode ser dito do barulho diante do elenco de uma novela sem o devido equilíbrio racial, ou diante de um simples elogio, no contexto de uma universidade, do tipo “seu inglês é muito bom”, visto como microagressão. Sendo a atribuição de preconceito desvinculada de qualquer critério objetivo, e o mundo visto a partir da lente de um jogo sem fim de assimetrias e opressão intergrupais, o conflito, como explicitou Jonathan Haidt, “será eterno, uma vez que nenhum campus universitário pode eliminar todas as ofensas, todas as microagressões

e todos os mal-entendidos”. No limite, não há propriamente espaço para a ideia de mal-entendido ou para o erro. Tudo pode ser interpretado como expressando algo bastante profundo e com imenso significado político. E mesmo o perdão será visto como forma de tolerância com o inaceitável.

Outro elemento regressivo diz respeito ao que Kwame Appiah chama de essencialismo identitário. A ideia de que nossos interesses e visões de mundo derivam não propriamente de nossas escolhas e aprendizado da vida, mas daquilo que somos mais fundamentalmente, dado pela raça, gênero, orientação sexual ou matriz cultural. Já no manifesto seminal do Combahee River, grupo feminista negro dos anos 70, havia uma tensão essencialista, bem expressa na menção ao ativista Robin Morgan e sua ideia de que nenhum papel revolucionário poderia caber ao homem branco heterossexual, pois “ele é a própria encarnação do poder reacionário”. Trata-se de um tipo de metafísica banal: o que define o que penso é algo incontrolado, e por definição, incomunicável.

A lógica essencialista é um traço comum à esquerda e à direita. “Não somos apenas indivíduos”, diz Richard Spencer, o guru da Alt-right. “Não somos apenas almas ou cérebros, sem gênero e raça, existindo no universo. Nós temos raízes.” Sua agenda é dada pela negação do universalismo e do cosmopolitismo liberal, da alteridade, da ideia iluminista de ir-além-de-si através do uso palavra e do argumento, e que se encontram na origem da ideia de democracia.

Há também o problema da seletividade. Obtêm visibilidade aqueles que se mostrarem mais aptos a disputar o jogo, no mercado político, seja no âmbito do debate público, seja no parlamento ou nos tribunais. Jonathan Haidt identifica sete grupos que atualmente são tratados como sagrados no universo identitário: negros, mulheres, LGBTs, latinos, nativos americanos, pessoas com deficiências e muçulmanos. Sob esse sistema de classificação, observa ele, “mesmo muitos grupos

minoritários, como os cristãos evangélicos, não conseguem se qualificar, e qualquer discriminação contra eles é ignorada ou celebrada”.

O escritor marxista James Bloodworth adota crítica semelhante observando que “homens brancos por certo são sobre-representados em muitas das mais prestigiosas profissões britânicas e americanas. Mas é a sobre-representação de um tipo muito particular. Homens brancos das classes trabalhadores não estão lá”. Seu argumento coloca uma ênfase particular na condição dos homens brancos pobres, mas o problema é mais amplo. Uma sociedade pode atender aos critérios gerais da política de identidades e ainda assim ser perfeitamente elitista. Ela apenas distribuiu o poder entre grupos a partir de critérios de gênero, raça ou orientação sexual, e desviou o olhar de qualquer aspecto concorrente.

Traço comum na lógica identitária é o recurso à autovitimização social. O manifesto liderado por Catherine Millet e Catherine Deneuve, em oposição ao movimento *#MeToo*, captou o tema com precisão dizendo que o movimento utilizava, “em nome de um suposto bem geral, os argumentos da proteção e emancipação das mulheres para melhor acorrentá-las a um estatuto de eternas vítimas”. Esta foi, na verdade, a essência da crítica ao *#MeToo*. A imagem construída da mulher como vítima do poder masculino.

É precisamente essa tendência que Bradley Campbell e Jason Manning chamam de “cultura da vitimização.” Um tipo novo de código moral oposto a duas matrizes distintas: a cultura da honra e a cultura da dignidade. Daí a ambivalência: por um lado, a reivindicação de dignidade, da igual consideração e a recusa da violência; de outro, a estética do ultraje e do exagero. Todos “são muito sensíveis e o tempo todo vigilantes a qualquer ofensa. Insultos são um assunto sério, e mesmo uma desconsideração não intencional pode provocar um conflito grave”, dizem Campbell e Manning. Surge aqui uma curiosa inversão: seja por adquirir traços de um dogma, ou pela simples banalização e descuido, a lógica do ultraje e do exagero tende a converter-se, ela

mesma, em uma moralidade opressiva, geradora de permanente conflito e formas variadas de intolerância.

Millet e Deneuve parecem propor uma argumentação na linha “recusamos qualquer forma de violência, mas igualmente recusamos qualquer tratamento preferencial”. Há aí uma retórica fundada na ideia de potência. Temos a mesma força, desejamos ser tratadas com igualdade, e isto é tudo que exigimos. O ponto central é a recusa da ideia da fraqueza como virtude. Esta é, em última instância, a natureza da cultura da vitimização: uma moralidade negativa que deriva seu status do tratamento dispensado pelo outro.

Isso tudo não é novo. Estamos diante de uma atualização da lógica tão bem identificada na ideia da transvaloração nietzschiana. A noção dualista que Nietzsche busca nos primeiros judeus, à época romana, e identifica como um traço de moralização da cultura sob o efeito do ressentimento social. O movimento sutil em que o forte, o dominador, o tradicionalmente “bom” surge como polo negativo da moral: ele se torna o “mau”. “Os miseráveis somente são os bons, apenas os pobres, impotentes, baixos são ‘bons’, os únicos beatos, os únicos abençoados”. Na linguagem metafórica de Nietzsche, a síntese da cultura da vitimização: há uma nobreza infinita que provém da alegação da ofensa e da inferioridade social.

Vem daí a cultura do *virtue signalling*, do exercício retórico de autoatribuição de virtude. Mark Lilla identificou este traço psicológico na base do que chamou de “política de movimento”. A visão típica da virada dos anos 1970, quando surge a figura do guerreiro da justiça social, um tipo “quixotesco”, na expressão de Lilla, “imaculado por não fazer concessões e por flutuar acima do mero jogo de interesses”. A democracia digital deu uma dimensão inédita a esse fenômeno. O cidadão-eleitor, relativamente passivo, da democracia liberal pré-digital, ganhou uma inédita capacidade de funcionar como um pequeno líder de opinião. Nesse ambiente, não há grande incentivo para que ele

aja com moderação. Seu propósito é produzir impacto, não buscar algum tipo de acordo. Agindo no interior de uma tribo, é mais lógico que ele use pontos de exclamação e se ponha como um paladino da virtude do que alguém disposto a compreender o outro lado da questão.

A consequência lógica desses elementos é o disciplinamento do discurso público. Em boa medida, este é o sentido do politicamente correto. A invasão da racionalidade própria da democracia sobre a linguagem. Ou seja: a ideia de que cabe a uma certa comunidade decidir o que e como deve ser dito. A conversão do espaço privado em espaço público. E o fim da possibilidade do esquecimento, por efeito da presença ubíqua da imagem e da informação compartilhada. Uma frase, uma palavra fora do lugar, um erro. Mesmo um engano. A colmeia de abelhas feita de virtuosos digitais não deixará que nada seja esquecido.

Pesquisa do *The Vanishing Center* mostrou que 73% dos americanos considera o politicamente correto “um problema sério, dificultando que as pessoas digam o que realmente pensam”. A censura, em nossa época, não vem do Estado. Ela vem da multidão. Dos grupos de opinião, das empresas, universidades e do universo caótico das redes sociais. Sua punição, em regra, é a demissão, o isolamento, o deboche. Vale a pena novamente mencionar um trecho do manifesto de Catherine Millet e Deneuve:

A onda expiatória parece não ter limites. Aqui, censuramos um nu de Egon Schiele em um cartaz; ali, pedimos a retirada de um quadro de Balthus de um museu, alegando pedofilia; na confusão entre o homem e a obra, pedimos a proibição de filmes de Roman [Polanski]. Uma universitária considera *Blow Up*, de Antonioni, misógino e inaceitável. À luz desse revisionismo, John Ford (*Rastros de Ódio*), e até mesmo Nicolas Poussin (O Rapto das Sabinas) ficam numa situação delicada.

O interessante, nesse quadro, é perceber que a restrição ao discurso, ao contrário do que ocorria nos anos 60, é visto como progressis-

ta. Vivemos um tempo estranho em que velhos defensores da liberdade de expressão se veem obrigados a defender o direito à fala de posições neoconservadoras. “As pessoas cuja liberdade de expressão eles mais se empenharam em defender agora são seus piores inimigos”, dizem Nadine Strossen e Geoffrey Stone, ícones na defesa de liberdades civis.

Na experiência americana recente, os fatos são conhecidos. Em fevereiro de 2017, o anúncio de uma palestra de Milo Yiannopoulos, em UC Berkeley, gerou uma onda de pedidos de veto e episódios de violência; em março, Charles Murray foi agressivamente impedido de falar no Middlebury Colledge, em Vermont; Claire Castañaga, Diretora da American Civil Liberties, foi impedida de falar no College of William and Mary. O mesmo ocorreu com personalidades como Steve Bannon e Condoleezza Rice, não casualmente notórios conservadores, embora de diferentes vertentes.

Assistimos a um lento declínio da cultura da Primeira Emenda (da Constituição dos Estados Unidos). Na observação de Fareed Zakaria, “a clássica defesa da liberdade de expressão, que o juiz da Suprema Corte Oliver Wendell Holmes mais tarde definiu como “liberdade do pensamento que detestamos”, está sob pressão nos EUA – e pela “esquerda”. Poderia ser pela “direita”, não importa. O aspecto relevante é a repetição de um argumento velho conhecido a qualquer exercício de repressão: a noção de que não vale a pena permitir que más ideias sejam expostas ao público. Trata-se de um conflito de valores. Quando instados a responder se consideravam mais importante para a democracia proteger a liberdade de expressão ou promover a inclusão e diversidade, 53% contra 46% dos estudantes universitários optaram pela segunda alternativa. Expulsar um palestrante do campus universitário foi considerado aceitável, em alguns casos, por 37%.

É difícil não reconhecer que exista um problema aí. A liberdade de expressão consagra a ideia de que cabe a cada indivíduo decidir o que ele próprio quer ou não quer falar, não ao Estado, às organizações ou à

multidão determinar quem pode e quem não pode fazer uso da palavra. Do contrário, o direito de expressar ideias estaria permanentemente sujeito a uma guerra de posições. Conforme pontuou Chris Martin, “qualquer regra acadêmica que restrinja a liberdade de expressão faz crescer a capacidade de outros exercerem poder arbitrário sobre nós. Somos rebaixados de status livre para censurado”.

Riscos para a democracia

Soa um evidente exagero dizer que a política de identidades traz um risco mensurável ao sistema democrático. Simplesmente não existe uma métrica para estabelecer isto com alguma precisão. Seus resultados, de um modo geral, trouxeram evidentes avanços para a afirmação de direitos e promoção da igualdade. O mesmo não ocorre com a obsessão identitária atual, que funciona como um fator a mais para o mal-estar da democracia. Isto produz desdobramentos nos planos da cultura política e das instituições.

No plano da cultura política, a exacerbação identitária tem como efeito a fragmentação do discurso público. A ênfase nos temas auto-referenciais e o acirramento do conflito político. Tudo funciona, para usar a expressão de Jonathan Haidt, como uma força centrífuga da democracia. O resultado é um clima crescente de radicalização e o convite permanente à autocensura. Pesquisa realizada na Universidade de Yale mostrou que 42% dos estudantes dizem se sentir desconfortáveis para expor suas próprias ideias sobre temas envolvendo política, raça, religião e gênero. Esse percentual vai a 71% entre estudantes conservadores. É um problema evidente para a democracia quando indivíduos ou grupos sentem desconforto para expressar ideias e manifestar suas crenças.

No plano institucional, o risco para a democracia diz respeito a um efeito de composição. A contínua geração de dispositivos legais, cada

qual perfeitamente justificável, favorecendo grupos determinados, tende a gerar, no conjunto, a percepção de uma sociedade crescentemente assimétrica e injusta. A distribuição de prerrogativas, que podem ou não envolver a criação de cotas, apresenta um conjunto de problemas. O primeiro diz respeito à exclusão. Russell Mead observou que “muitos americanos brancos encontram-se em uma sociedade que fala constantemente sobre valorizar a autenticidade étnica e que oferece benefícios baseado na identidade - para todos, menos para eles”. Em sua análise, é precisamente a seletividade e a exclusão identitária que surge como elemento definidor.

O segundo diz respeito ao elemento arbitrário na distribuição de prerrogativas legais. Pertencer a um grupo de identidade é apenas um dos elementos capazes de definir as chances de vida de uma pessoa. Na clássica definição de Michael Walzer, indivíduos conduzem suas vidas em múltiplas esferas distributivas. Para cada esfera, um tipo de bem é predominante. Susie Scott desenvolveu um amplo estudo sobre os impactos da timidez, assim como os mitos a ela associados, na vida das pessoas. Rawls enfatizou a ideia da autoestima como o mais importante dentre os bens primários que deveriam pautar o desenho das instituições. Isto é, de fato, muito genérico e impreciso. No *Leviatã*, Hobbes nos apresenta seu argumento clássico com respeito à igualdade, dizendo que, “embora existam homens mais fortes no corpo ou com a mente mais rápida do que outros, quando tudo é visto em conjunto a diferença entre todos não é tão considerável”. Vai aí uma grande lição, frequentemente esquecida em nosso debate público: as pessoas são diferentes. Possuem experiências de vida, tipos de inteligência e sistemas de preferências muito distintos. Isso não deve levar à conclusão de que discriminações coletivas não possam ser feitas. Mas há um risco. O ponto é escolher variáveis que atendam o mais possível a critérios universais, a que todos tenham acesso. Será esta a senha para evitar exclusões não razoavelmente justificáveis.

A adoção de critérios universais, em políticas afirmativas, tem um sentido bastante preciso: qualquer indivíduo, independentemente de raça, credo ou gênero, terá direito à proteção ou ao cuidado do Estado desde que se encontre em uma posição de vulnerabilidade definida como especialmente relevante. Programas de transferência de renda cumprem esse papel. Cotas sociais em universidades, da mesma forma, ou programas bastante mais específicos, como o serviço de proteção a testemunhas. Programas universalistas se definem fundamentalmente pelo critério da não discriminação. Qualquer indivíduo, no Brasil, com renda familiar, por pessoa, de até um salário mínimo e meio, pode requerer uma bolsa integral no ProUni. Qualquer indivíduo com mais de 65 anos, com renda familiar, por pessoa, de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, pode requerer o Benefício de Prestação Continuada. Exemplos são muitos, e todos possivelmente imperfeitos. O ponto é acentuar que o acesso ao direito depende da condição em que um indivíduo se encontra, não de sua origem racial, gênero ou algum corte identitário qualquer. Políticas universalistas tem uma especial preocupação com as consequências adversas, em regra não intencionadas, da discriminação de grupos sociais. Políticas universalistas são justificáveis sob a ótica de todos os cidadãos. Elas cumprem um papel integrador, não discriminatório, e como tal tornam sem sentido a disputa entre grupos de exclusão, na grande sociedade.

Vem daí o terceiro problema, propriamente político. Diante da imprecisão que, em regra, envolve a demanda por justiça social, caberá ao mercado político definir a legitimidade dos grupos de exclusão e arbitrar as prerrogativas legais que lhes serão oferecidas. A consequência óbvia é que a definição de direitos tende a corresponder à eficiência política de cada grupo. Critérios de gênero, raça e orientação sexual tendem a ser predominantes. Os muito pobres, os moradores de rua, os doentes terminais desassistidos, as crianças sem família, em situação de abandono, parecem ser exemplos de grupos pouco atrativos

e destituídos de qualquer força para mover a opinião pública ou tomadores de decisão. O mesmo vale para os velhos doentes que vivem em situação de rua. Ainda lembro dos velhos miseráveis que viviam nas calçadas próximas à minha casa, no Flamengo, quando vivia no Rio de Janeiro. Uma senhora muito idosa, sem uma das pernas, morou durante meses encostada na parede lateral de um supermercado. Sua presença ali era perfeitamente invisível. A macroagressão que ela sofria não soava como ultraje algum.

Políticas afirmativas em sentido amplo e restrito

Uma forma de mitigar os riscos envolvidos na distribuição de assimetrias legais, sob a lógica do mercado político, é agir com prudência. Louis Pojman seguiu esta linha propondo diferenciar políticas afirmativas em sentido fraco (ou restrito) e forte (ou amplo). Políticas do primeiro tipo tratam de expandir as oportunidades abertas aos indivíduos pertencentes a grupos em desvantagem social. Elas incluem a oferta de bolsas de estudo, treinamento profissional, transferências de renda focalizadas, entre muitas alternativas. As últimas incluem a implantação de discriminações legais e sistemas de cotas por critério de raça ou gênero, na educação, empregos públicos ou sistema político.

Políticas afirmativas em sentido restrito buscam a equidade social sem alterar o estatuto da igualdade jurídica dos cidadãos, contrariamente ao que ocorre com as ações em sentido forte. Exemplo deste último tipo é a lei brasileira do feminicídio. A lei tipifica o homicídio de mulheres como crime qualificado e hediondo, sujeito a agravantes penais, sempre que seu cometimento estiver vinculado à condição feminina. A lei vai além, determinando um aumento de 1/3 a metade da pena se o crime for cometido durante a gravidez ou até três meses após o parto, ou na presença de descendente ou ascendente. Sua implantação estipula que o Estado brasileiro considera significativamente mais grave que uma mãe seja assassinada diante dos filhos do que um pai,

nas mesmas circunstâncias. Na observação do criminalista Luís Francisco Carvalho Pinto, “violentaram o princípio da universalidade do homicídio abrindo caminho para outras demandas semelhantes. Matar homem não é menos grave do que matar mulher, assim como matar um negro não é mais ou menos grave do que matar um branco”. Não se trata aqui de julgar a correção da lei, e sim registrar o fato objetivo de que ela introduz um princípio de discriminação no ordenamento jurídico. A lei poderia ter produzido equidade e eventualmente gerado os mesmos efeitos, simplesmente estabelecendo que homicídios praticados contra homens em circunstâncias similares receberiam o mesmo tratamento legal.

Não o fez. Não porque alguém considere que a morte de um homem seja menos importante do que a de uma mulher, mas porque sua defesa escapa à lógica identitária e suas hierarquias. A retórica identitária define a pauta da moralidade pública e ganha facilmente o jogo no mercado político. Mas há um custo: o mal-estar silencioso, a sensação de impotência surda do excluído (que assume a posição do “diferente”). Tome-se o caso do jovem homossexual assassinado recentemente em Brasília, por motivação passional, em uma situação idêntica à prevista na lei do feminicídio. Ele é, objetivamente, um excluído da regra. Haveria boas razões para isto? Crimes envolvendo homoafetividade não deveriam receber tratamento equivalente? É possível que a legislação evolua, nessa direção. Um certo tipo de jogo, próprio da democracia, resolverá esta questão.

Uma forma de lidar com ela é a adoção de critérios de transitoriedade quando da adoção de discriminações legais. A razão é simples: a discriminação positiva de certos grupos sociais não expressa uma visão de sociedade, mas a urgência de resolver um problema. A transitoriedade retira força do argumento de que ações afirmativas trazem como consequência a criação de uma sociedade cindida por critérios raciais ou de gênero. Ela explicita seu aspecto compensatório e corre-

tivo. A ideia de que se pode avançar, ainda que mantendo a igualdade jurídica como fim a ser alcançado.

A ilusão do grande consenso

Uma forma de lidar com o conflito latente nas guerras culturais e identitárias é retomar a grande intuição de Rawls, segundo a qual o caminho para uma ordem política justa e estável, em nossas grandes democracias, é dado por um liberalismo de base política, não metafísica.

Vivemos em sociedades marcadas pela coexistência de concepções abrangentes e distintas sobre o significado da vida humana. Rawls fala em “visões sobre caráter, amizade, relações familiares e voluntárias”. Tudo o que diz respeito ao modo como lidamos com a cultura da vida cotidiana, nossas relações privadas e comunitárias, nas igrejas, clubes e associações. “A cultura do social, não do político”, diz Rawls.

Vai aí uma intuição simples e poderosa que pode nos ajudar a lidar com o mal-estar da democracia. O desacordo contemporâneo vem dessa perspectiva inflacionada que terminamos por cultivar sobre os limites da política. A ilusão de que algum dia poderá haver um acordo, na grande sociedade, sobre o sentido da arte e os limites do humor, o valor e a estrutura da família, sobre a forma de educar os filhos, o aborto e boa parte do que envolve nossa percepção ética e estética da vida. A ilusão de que esse conflito possa ser resolvido pela democracia e servir como fundamento para as instituições.

Há uma explicação possível para essa ilusão do consenso mais amplo: a expansão da ágora digital fez com que as democracias adquirissem traços de uma grande comunidade. Passamos a imaginar possível um acordo ético perdido no tempo, muito além dos limites da política. Daí o choque cultural, a guerra cotidiana num ambiente de baixa empatia, como é a internet, em que o debate público surge como jogo de soma zero.

Parecemos ter esquecido uma velha lição de Isaiah Berlin, que diz respeito à incomensurabilidade das estruturas de valor, em nossas sociedades ética e culturalmente fraturadas. A concepção de que “há muitos fins diferentes que os homens podem buscar e ainda assim serem totalmente racionais, totalmente homens, capazes de compreender um ao outro e simpatizar e derivar luz uns dos outros”. É possível que esta seja uma visão algo ingênua sobre os destinos da guerra cultural. É possível ainda que tudo seja muito recente. Que vivamos em uma época de mutação cultural acelerada, que ainda persista um passivo de contas a ser ajustado com o passado, e que venha daí o mal-estar. É possível pensar que tudo tende a se diluir no fluxo da história. E que esta geração plena de certezas, em nossos campi universitários, logo aprenderá a rir de si mesma e retomará a crença na liberdade de expressão. Tudo isto é possível porque há uma história em aberto pela frente.

Referencias bibliográficas

BERLIN, Isaiah. Liberty. Oxford University Press, 2002.

BERLIN, Isaiah. The pursuit of the ideal. In *The Crooked Timber of Humanity: Chapters in the History of Ideas*, Princeton University Press,

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Editora Paz e Terra, 1986.

CAMPBELL, Bradley; MANNING, Jason. *The Rise of Victimhood Culture*. Springer Nature, 2018.

FUKUYAMA, Francis. *Political Order and Political Decay*. Profile Books, 2015.

FUKUYAMA, Francis. *Against Identity Politics*. Foreign Affairs, 2018.

GERSHMAN, Carl. *Democracy and Democracies in Crisis*, World Affairs Journal, 2016.

HOCHSCHILD, Arlie Husserl. *Strangers in Their Own Land: anger and mourning on the american right*. The New Press, New York, 2016.

HUNTER, James Davison. *Culture Wars: the struggle to define América*. Basic Books, 1991.

INGLEHART, Ronald. NORRIS, Pipa. *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. Harvard Kennedy School Working Papers, 2016.

INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação*. Ed. LeYa, 2017.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Shantal. *Strategy and Socialist Hegemony*. Ed. Verso, 2001.

MEAD, Walter Russell. *The Jacksonian Revolt, 2017*. Hudson Institute, 2017.

NIETZSCHE, Friedrich. *On the Genealogy of Morals*. Oxford University Press, 1996.

RUNCIMAN, David. *How Democracy Ends*. Basic Books, 2018.

MOUNK, Yascha. *The People VS. Democracy - Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Harvard University Press, 2018.

O que é *'sharp power'* e como ele perfura as instituições democráticas

Christopher Walker

Christopher Walker é vice-presidente de estudos e análises do National Endowment for Democracy (NED). Seu ensaio “O Sequestro do Soft Power” foi publicado na edição de maio de 2016 do *Journal of Democracy em Português*.

Em abril de 2014, o braço internacional da rede de tevê australiana ABC anunciou um acordo milionário com o Shanghai Media Group, um conglomerado financiado pela República Popular da China (RPC). Alguns analistas receberam positivamente o acordo, que possivelmente permitiria à ABC um acesso aos telespectadores chineses maior do que qualquer outra rede de tevê ocidental já teve. O diretor executivo da ABC, Mark Scott, afirmou que o acordo abria as portas “de um mundo completamente novo de cooperação televisiva e online entre Austrália e China” e oferecia “uma oportunidade única a toda a imprensa australiana” em seus esforços para alcançar o mercado chinês.¹

O acordo, no entanto, tinha aparência enganosa, pois, se por um lado parecia dar à imprensa de ao menos uma democracia consolidada uma porta de entrada a um sistema autocrático, por outro comprometia gravemente a integridade jornalística da rede de televisão pública australiana: a diretoria da ABC concordara em eliminar do respeitável canal da ABC em mandarim, tanto na Austrália como no exterior,

* Publicado originalmente como “What Is ‘Sharp Power’”, *Journal of Democracy*, Volume 29, Número 3, Julho de 2018. © 2018 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

todo conteúdo noticioso e de atualidades desagradáveis a Pequim. As autoridades chinesas haviam levado os australianos a silenciar uma importante voz independente.²

Esse não foi um incidente isolado, mas parte de um preocupante pacote de operações de influência que o Partido Comunista da China (PCC) vem conduzindo nas áreas educacional, editorial e política e na vida cultural da Austrália, com o objetivo de infiltrar e erodir sua democracia.³ Essas ações são parte de um esforço de muitos anos que, agora, parece estar chegando a um momento decisivo.

O que está acontecendo na Austrália é ainda mais impressionante pelo fato de que esse país de 25 milhões de habitantes é, há muito tempo, reconhecido pelo bom desempenho de sua democracia. Sua imprensa vibrante, sociedade civil independente e cenário político competitivo e pluralista frequentemente posicionam o país próximo ao topo de rankings globais sobre democracia.⁴ Seria de supor que o sistema político democrático australiano dispusesse de um “sistema imunológico” institucional robusto o bastante para combater investidas até mesmo de regimes autoritários grandes e próximos.

As fragilidades evidenciadas na Austrália não são uma questão puramente local, mas fazem parte de um padrão global pernicioso. Em uma era de globalização combinada com o ressurgimento do autoritarismo, as instituições de um crescente número de democracias estão se esforçando para compreender e lidar com a projeção da influência autoritária por meio de canais bem mais diversificados do que anteriormente. A Austrália, como muitas outras sociedades abertas, está lutando contra os efeitos desse “*sharp power*”.

As dificuldades enfrentadas pela democracia australiana refletem um cenário internacional em mutação. Atualmente, as potências autoritárias estão transformando a política global de maneiras que seriam impensáveis apenas alguns anos atrás. Ideias autoritárias que enfati-

zam as supostas vantagens de conceder ao Estado um papel completamente dominante na vida política vêm ganhando força e ritmo. Em países-chave de várias partes do mundo, líderes autoritários vêm ganhando ou consolidando seu poder. Na Hungria, Turquia e Filipinas — para citar três lugares cujas perspectivas democráticas eram consideradas promissoras até pouco tempo atrás — essa tendência está se tornando ainda mais visível.

Ainda mais impressionante é a resiliência e o dinamismo que os Estados autoritários mais influentes vêm demonstrando. Liderados por China e Rússia, esses regimes não democráticos vêm se solidificando em seus territórios, enquanto projetam influência para além de suas fronteiras, causando danos à democracia e à liberdade. À medida que os governos autoritários foram se tornando mais repressivos domesticamente, eles levaram suas ambições internacionais a um novo patamar, com implicações preocupantes para as instituições democráticas ao redor do planeta.

A atual era de renascimento do autoritarismo é especialmente preocupante por várias razões. Em primeiro lugar, ela acontece durante o que Larry Diamond chamou de “recessão democrática”. Esse declínio democrático — em curso há anos — minou a confiança das principais democracias e as deixou desorientadas diante da ameaça autoritária. As lideranças autoritárias estão desafiando a democracia no nível das ideias, princípios e padrões, mas essa é uma disputa na qual apenas um lado parece estar competindo.

Em segundo lugar, os autocratas se beneficiaram da própria abertura dos sistemas democráticos, apresentando desafios diferentes daqueles da era da Guerra Fria, que não oferecia muitas oportunidades de ação dentro das democracias. Em seu território, Pequim e Moscou usaram ferramentas e táticas do século 21 para revitalizar a censura e a manipulação estatal da mídia. Joseph Stalin supostamente afirmou que “as ideias são muito mais poderosas do que as armas. Nós não

permitimos que nosso povo tenha armas, porque deveríamos permitir que tenha ideias?”. No que se refere a notícias e informações sobre assuntos com consequências políticas, as atuais lideranças de Pequim e Moscou têm seguido à risca o conselho de Stalin. A informação pode estar globalizada e o acesso à internet se amplia, mas os principais Estados autoritários da atualidade têm tido sucesso em reafirmar seu controle sobre o campo das ideias. Tanto na China como na Rússia, o Estado domina o ambiente informacional e as autoridades tiram o máximo de proveito das tecnologias digitais.

Pequim e Moscou descobriram maneiras de insular seus próprios sistemas das influências políticas e culturais externas. Ao mesmo tempo, nos países democráticos, China e Rússia conseguem usar livremente seus meios de comunicação, iniciativas educacionais e culturais, institutos de pesquisa e programas de extensão e outras formas de participação para influenciar o debate público para seus próprios propósitos.

Em terceiro lugar, os sistemas híbridos de capitalismo estatal na China e na Rússia permitem que os autocratas se infiltrem — normalmente por meio de atividades comerciais com laços estatais — no comércio e nas economias das principais democracias de maneiras que seriam difíceis de serem concebidas durante a Guerra Fria. A China, em especial, cultivou influência econômica como uma ferramenta para fazer com que outros tenham que jogar segundo suas regras, muitas vezes visando limitar a liberdade de expressão. Na China, o sucesso ou fracasso de uma empresa não depende apenas de sua lucratividade, mas também de sua capacidade de atender às demandas do governo. Isso é especialmente verdadeiro na esfera informacional, onde a imprensa chinesa e estrangeira e as empresas de tecnologia são obrigadas a se submeter às regras de censura do PCC. Pequim possui inúmeros mecanismos à sua disposição para levar empresas comerciais chinesas teoricamente autônomas a seguir as ordens do partido-Estado.

Uma característica crucial dessa projeção de influência é como ela

“inverte o roteiro”: os países autoritários estão ganhando vantagem justamente nas esferas onde as democracias já estiveram em posição de vantagem. De fato, China e Rússia estão rapidamente aumentando seu poderio militar — a China lançou seu primeiro porta-aviões de fabricação nacional em maio de 2018. Mas, junto com esse “*hard power*”, os lançadores de tendência do autoritarismo aprenderam a fazer com que sua influência fosse sentida em esferas tradicionalmente entendidas no âmbito do “*soft power*”, nas quais as democracias de mercado costumavam se sobressair.

Nessa nova era de contestação a valores democráticos, Rússia e China assumiram um papel maior na cena mundial e buscaram promover suas próprias ideias, normas e modelos de governança. Isso é algo muito diferente do “momento unipolar” do fim da Guerra Fria, quando os Estados Unidos emergiram como hegemonia global e o termo “*soft power*” tornou-se popular.⁵ A inesperada capacidade dos países autoritários de promover censura na era digital e exercer influência internacional gerou a necessidade de novos termos que pudessem descrever de maneira adequada essa nova situação.

Entendendo o *sharp power*

O principal novo termo é “*sharp power*”. Essa é uma abordagem das relações internacionais que envolve tipicamente ações de censura ou o uso de manipulação para minar a integridade de instituições independentes. O *sharp power* tem o efeito de limitar a liberdade de expressão e gerar distorções no ambiente político. Como argumenta o relatório de dezembro de 2017 do Fórum Internacional de Estudos da Democracia do National Endowment for Democracy, que criou o termo, é chamado de “*sharp*” porque visa “transfixar, penetrar ou perfurar” o ambiente político e informacional dos países alvejados.⁶

Um exemplo recente bastante conhecido de *sharp power* é a ní-

tida interferência russa em eleições estrangeiras, com o objetivo de enfraquecer a saúde e credibilidade de regimes democráticos. Tanto a democracia norte-americana como as europeias foram alvos de interferências russas cada vez mais sofisticadas ao longo da última década. Moscou explora conflitos existentes nessas sociedades para aumentar a polarização e enfraquecer a civilidade democrática e o consenso. Ao focar em eleições, o Kremlin visa minar as normas democráticas fundamentais.

Pequim e seus representantes também ampliaram sua interferência política nas democracias, com Austrália e Nova Zelândia servindo de campo de testes. As autoridades australianas mapearam um plano sem precedente do Partido Comunista da China para “infiltrar-se nos círculos políticos e de relações internacionais da Austrália, bem como aumentar sua influência sobre a crescente população chinesa do país”.⁷ Incurções similares foram detectadas na Nova Zelândia, onde o PCC busca ganhar influência sobre as elites locais, bem como conseguir acesso a recursos e informações importantes.⁸ Os contornos desse tipo de interferência política são visíveis de longe. Na República Tcheca, as atividades pouco transparentes da CEFC China Energy são um exemplo notável dos esforços chineses para cooptar as elites políticas locais, uma especial ameaça em democracias recentes e mais vulneráveis.⁹

Além da política, os efeitos corrosivos do *sharp power* são cada vez mais aparentes nas esferas cultural, acadêmica, editorial e da imprensa — setores que são cruciais para determinar como os cidadãos de democracias entendem o mundo à sua volta. O ataque do *sharp power* tanto na política como no campo das ideias representa uma grave ameaça aos sistemas democráticos.

O *sharp power* pode ser usado para comprometer a integridade de instituições independentes por meio de manipulação, como quando entidades chinesas, agindo em nome do partido-Estado comunista,

disfarçam suas atividades como sendo empreendimentos comerciais ou iniciativas da sociedade civil. Como observa o relatório do Fórum Internacional, as operações de influência arquitetadas em Pequim visam desencorajar narrativas que contrariem a forma como a República Popular da China deseja se apresentar ao mundo, bem como suas posições e reputação. Mais especificamente, o partido-Estado chinês gosta de pintar a China como uma força benigna no planeta. Para parecer mais atraente às sociedades democráticas, o regime comunista aceita se vestir com as vestimentas do *soft power*. Centros de pesquisa financiados pelo Estado, meios de comunicação e programas de intercâmbio mimetizam iniciativas da sociedade civil que, em democracias, funcionam de maneira independente do governo. Enquanto isso, parceiros locais e outros em democracias frequentemente desconhecem a forma rígida pela qual a China controla os grupos sociais, a imprensa e o discurso político.

O *sharp power* também pode empregar as artes nefastas da distração. A Rússia vem empregando tais métodos para explorar os setores eleitoral e da imprensa em um número crescente de países, incluindo os Estados Unidos. Ao manipular o debate público, Moscou busca acirrar tensões dentro e entre democracias. Por fim, o *sharp power* também pode ser usado por meio de formas modernas de censura, levando a imprensa a se autocensurar ou empregando ferramentas digitais como os “*bots*”, contas automatizadas que disseminam informações falsas e discursos divisivos online. O *sharp power* é parte integrante da guinada internacionalista que os Estados autoritários deram nos últimos anos, e seus efeitos são cada vez mais visíveis nas instituições fundamentais para que as democracias funcionem como sociedades livres e autônomas.

A vulnerabilidade dos setores CAMP

Em países democráticos, as esferas da cultura, academia e os setores editorial e de imprensa (os chamados setores “CAMP”, em inglês) são abertos e acessíveis e, obviamente, devem permanecer assim. Infelizmente, no entanto, isso os torna alvos fáceis para a penetração do *sharp power*.

Um exemplo proeminente é a rede global chinesa de mais de quinhentas unidades do Instituto Confúcio. Lançados em 2004, esses institutos são iniciativas do Estado chinês que navegam pelos mundos cultural e acadêmico. Com unidades na África, Europa, Ásia-Pacífico e nas Américas — somente nos Estados Unidos há mais de quinhentos —, eles oferecem aulas de mandarim e várias atividades culturais por meio de sua presença em campi universitários em dezenas de países democráticos. As autoridades chinesas apresentam o Instituto Confúcio como algo similar à Aliança Francesa ou ao Instituto Goethe, ambos os quais recebem financiamento dos governos francês e alemão para oferecer aulas de língua e promover atividades culturais. No entanto, diferentemente dessas organizações independentes, os Institutos Confúcio estão inseridos em instituições de ensino e empregam pessoas que, por vezes, tentaram impedir essas universidades de realizar discussões sobre temas sensíveis à China como Taiwan e Tibete.¹⁰

Além disso, esses institutos são pouco transparentes: é difícil dizer, por exemplo, quanto de dinheiro do governo chinês é repassado para as universidades que os sediam. Também não se sabe qual o nível de controle que as universidades possuem sobre o currículo oferecido por esses institutos. Como os acordos entre as partes normalmente ficam sob sigilo, vazamentos de documentos e pedidos por meio da lei norte-americana de acesso à informação (U.S. Freedom of Information Act) são algumas das principais fontes de informação sobre o tema.¹¹

Hoje se sabe, entretanto, que eles constituem células do PCC nos campi universitários dos Estados Unidos e de outras democracias.

Funcionários consulares e de embaixadas da China foram descobertos canalizando recursos e aconselhamento programático a associações de estudantes chineses de maneiras que indicam conduta indevida e planos de manipular o ambiente acadêmico.¹² As ambições de Pequim nessa área não deveriam surpreender. Em 2017, o ministro da Educação da China instruiu diplomatas chineses ao redor do mundo a “construir uma rede multidimensional de contatos ligando o país ao mundo — a pátria, embaixadas e consulados, agremiações estudantis e o grande número de estudantes no exterior”.¹³

Também correndo risco de ser espetada pelo *sharp power* está a integridade das editoras universitárias. Em 2014, a Cambridge University Press (CUP) se recusou a publicar o livro de Karen Dawisha *Putin's Kleptocracy: Who Owns Russia?* [A cleptocracia de Putin: quem controla a Rússia?]. Fruto de extensa pesquisa acadêmica, a obra reconstruiu as origens pós-soviéticas do atual sistema russo, mas a CUP temia sofrer ações por difamação, especialmente nas cortes britânicas. O livro acabou sendo publicado pela Simon & Schuster, mas não sem antes Dawisha enviar uma carta aberta à CUP acusando-a do que chamou de “queima preemptiva de livros por medo de ações judiciais”.¹⁴

Em agosto de 2017, a CUP tomou a controversa decisão de remover cerca de trezentos artigos de um website chinês que hospedava o periódico *China Quarterly*. A medida veio após a Administração Geral da Imprensa e Publicação da RPC ameaçar tornar todos os periódicos publicados pela CUP inacessíveis na China. Nesse caso, a repercussão negativa por parte da academia e da sociedade civil fez com que a CUP revertesse sua decisão de remover o conteúdo.¹⁵ Mas, em outubro de 2017, a Springer Nature, uma das maiores editoras de periódicos acadêmicos do mundo, anunciou que, por causa da pressão da RPC, havia bloqueado o acesso em seu website de língua chinesa a centenas de artigos, muitos dos quais falavam sobre a elite política chinesa, direitos humanos, Taiwan e Tibete.¹⁶

É impossível determinar com precisão até que ponto a intimidação de governos autoritários tornou os acadêmicos e as editoras “aversos a temas sensíveis”. O “segredo sujo” da autocensura de acadêmicos ocidentais que escrevem sobre a China — e cujas carreiras, portanto, dependem do acesso ao país — pode ser maior do que se pensava.¹⁷ Expor as pressões ocultas é um primeiro passo para contrapor a influência insidiosa dos censores.

Os riscos de censura crescem à medida que as autoridades chinesas ampliam suas capacidades. O historiador Glenn Tiffert observou que, nas edições online de periódicos publicados na RPC, dezenas de artigos publicados desde os anos 1950 foram removidos por censores chineses. Como no caso da pressão do governo chinês sobre a CUP e outras editoras, trata-se de escrever a história chinesa para agradar o partido-Estado, incluindo uma versão do “buraco da memória” de *1984*, de George Orwell.¹⁸

Imprensa autoritária no exterior

Tendo aprendido a controlar ideias políticas dentro de seus próprios países, os autocratas agora moldam a globalização para seu próprio proveito, manipulando o debate público no exterior, especialmente no espaço amplamente aberto oferecido pelas democracias. Investimentos vultosos em infraestrutura de comunicação em outros países desempenham um papel central. A Rússia desenvolveu um modelo de manipulação de informações capaz de ser adaptado a circunstâncias locais e está sendo atualmente aplicado em países ao redor do mundo. A RPC também ampliou seus esforços de influência sobre o campo das ideias. Os autoritários buscam assegurar sua “soberania informacional” dentro de suas fronteiras enquanto tratam o que está além de suas fronteiras como “*fair play*”.

O domínio estatal da expressão e comunicação política é parte integral da governança autoritária. Esse controle possibilita a promoção

de narrativas favoráveis em várias plataformas de mídia, bem como no discurso de autoridades do Estado e seus representantes. Em uma era de saturação e fragmentação global da informação, Pequim e Moscou compreendem o “poder do discurso” que pode ser exercido por meio de iniciativas informacionais focadas e com amplo financiamento.

A Rússia expandiu enormemente sua campanha informacional em democracias da Europa e das Américas. O alcance da República Islâmica do Irã é menor, mas o país também vem exercendo ativamente influência na esfera informacional. A empresa de comunicação estatal Islamic Republic of Iran Broadcasting (IRIB) opera uma série de redes internacionais que inclui a HispanTV em espanhol e a PressTV em inglês. Sahar, a rede de televisão da IRIB, possui programação em árabe, azeri, bósnio, inglês, francês, curdo e urdu. Há estações de rádio da IRIB transmitidas em 25 idiomas diferentes.

Mas a China está em outro patamar no que se refere a operar na esfera pública das democracias. Suas iniciativas de tevê, rádio e internet (bem como suas atividades de comércio, educação e tecnologia) são vastas e crescem no mundo inteiro, da África à Europa e em todo o Ocidente.

Os modelos de controle informacional da China e da Rússia exemplificam essa abordagem autoritária. Em 2013, a Rússia reuniu inúmeros meios de informação importantes sob uma única organização.¹⁹ No início de 2018, as autoridades da RPC anunciaram a criação de uma nova e massiva rede de comunicação e informação chamada Voice of China [Voz da China]. Uma nota da Xinhua, a agência de notícias oficial da RPC, deixa claro que essa gigante rede de comunicação funcionará subordinada ao Departamento Central de Propaganda do PCC. Sua missão é promover as “teorias, discurso político e políticas do Partido”, e uma de suas tarefas será “canalizar temas sociais importantes”.²⁰ À medida que se expandem as plataformas de mídia da RPC e suas principais empresas de internet tornam-se globais, a

capacidade de Pequim de fazer a curadoria de informações de maneira sistemática e seletiva se tornará ainda maior, especialmente em lugares onde a imprensa local encontra-se vulnerável.

Este é o caso da África. Lá, a China realizou grandes investimentos em infraestrutura de comunicação, e as táticas chinesas de censura estão sendo aplicadas em temas que Pequim julga sensíveis. Na África Subsaariana, os meios de comunicação estatais chineses possuem escritórios com dois tipos de editores: africanos, na folha de pagamento local, mas também um grupo de editores chineses em Pequim que aprovam ou não suas decisões, ao menos em relação a matérias que interessam fortemente à RPC. Jornalistas africanos podem gozar de liberdade para cobrir as notícias locais, mas Pequim tem a prerrogativa de rejeitar, censurar ou alterar o conteúdo quando estão envolvidos interesses chineses — tudo para garantir que a China apareça sempre sob uma luz “positiva” ou “construtiva”.

O governo chinês oferece “treinamento” aos jornalistas africanos e os leva para visitar a China. O objetivo não é uma verdadeira formação em jornalismo independente. O foco é expô-los às conquistas chinesas (locais de interesse cultural, grandes projetos de infraestrutura) e ensiná-los a realizar seu trabalho a partir da perspectiva do governo chinês.²¹ Isso é parte de um esforço global especialmente visível na América Latina. O presidente chinês Xi Jinping declarou que gostaria de levar dez mil políticos, acadêmicos, jornalistas, autoridades e diplomatas latino-americanos à China até 2020.²²

Regimes autoritários sempre buscaram identificar atores locais capazes de reproduzir sua narrativa, mas a abertura e a integração do ambiente internacional atual reduziram de maneira dramática as barreiras para isso. Ao conseguir operar confortavelmente de dentro das democracias, usando uma roupagem de *soft power* e contanto, sempre que possível, com vozes locais, os autoritários conseguem introduzir suas ideias e narrativas com uma facilidade sem precedentes.

Nações autoritárias menores vêm copiando esse modelo, insinuando-se em sistemas democráticos e deteriorando suas instituições. O governo do Azerbaijão tornou-se notório por seu uso da “diplomacia do caviar” para descumprir os padrões de organizações-chave europeias, em especial do Conselho da Europa.²³ Um relatório publicado sob os auspícios daquele órgão em abril de 2018 concluiu que atuais e antigos membros da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (APCE) podem ter sido subornados para amenizar suas críticas ao histórico de violações de direitos humanos do Azerbaijão. Investigadores descreveram uma “forte suspeita de que alguns dos atuais e antigos membros da APCE envolveram-se em atividades de natureza corrupta.”²⁴

O *sharp power* também é capaz de perfurar o mundo online. China, Rússia e (dentro do possível) outros regimes autocráticos aplicaram técnicas e ferramentas online refinadas para uso doméstico também no nível internacional. Por meio de um sistema de censura online chamado de Grande Firewall, as autoridades chinesas há muito são capazes de gerenciar e restringir o que o povo chinês — o maior conjunto de usuários de internet dentro de uma mesma fronteira — é capaz de acessar quando estão online. Agora o governo está prestando mais atenção em como cidadãos chineses se expressam em *apps* e serviços não chineses, um marco que irá cada vez mais impactar a liberdade de expressão no mundo. A RPC também conseguiu pressionar empresas de tecnologia, como Google e Facebook (ambas atualmente bloqueadas na China), e do ramo editorial para que removessem determinados conteúdos.²⁵

O objetivo principal de Pequim, assim como o de Moscou, é exercer o controle de importantes esferas informacionais e das ferramentas de disseminação de pensamentos, imagens e ideias. Seu modelo de gestão é centralizado e unitário. A ideia é possibilitar ao regime selecionar sistematicamente informações, fundamental para um pro-

grama de censura e um atributo-chave do *sharp power*. À medida que Pequim e Moscou avançam no campo da inteligência artificial, eles se preparam para empregar essas tecnologias em métodos cada vez mais precisos de censura.

O sucesso do *sharp power*

Até aqui, o “*sharp power*” foi surpreendentemente bem-sucedido em perfurar as instituições democráticas. Por quê? O *sharp power* aproveita-se da assimetria entre sistemas livres e não livres. Sistemas abertos e democráticos são alvos fáceis para regimes autoritários cujas atividades comerciais e iniciativas políticas são hoje uma característica comum da vida em democracias. É nesse contexto que o *sharp power*, nem muito *soft* nem muito *hard*, floresce.

Governos autoritários têm bastante consciência dessa assimetria, motivo pelo qual “confinaram” o espaço público em seus próprios países: a última coisa que desejam é que apelos democráticos domésticos de pluralismo político os peguem desprevenidos enquanto estão ocupados interferindo nas esferas públicas de democracias. Seja no âmbito comercial ou no das ideias, os regimes autoritários jogam, domesticamente, segundo suas próprias regras repressivas, fazendo o possível para isolar suas próprias esferas políticas e econômicas de influências externas.

Ao mesmo tempo, também seguem suas próprias regras quando jogam “fora de casa”, onde seria de se pensar que as democracias gozassem da “vantagem do time da casa”. Instituições de ensino, incluindo importantes universidades americanas, acomodaram autoridades chinesas por medo de serem barradas na China ou de perder estudantes chineses. O governo chinês pode não conseguir sempre o que quer, mas não tem nenhum receio de defender que seus padrões se apliquem fora da China. Dado esse padrão de comportamento, os acordos que

as universidades ocidentais firmam para sediar Institutos Confúcio em seus campi — que, à primeira vista, podem parecer somente uma maneira de oferecer inocentes cursos de idioma e mostras culturais — são um motivo de preocupação. Em fevereiro de 2018, o diretor do FBI alertou publicamente contra a “inocência” das universidades em relação aos Institutos Confúcio e esforços “não tradicionais” de inteligência pela RPC.²⁶

As plataformas de influência que os países autoritários instalaram em sociedades democráticas vão além da esfera educacional, envolvendo comércio, cultura, imprensa, tecnologia e centros de pesquisa. Essas plataformas promovem a narrativa de Pequim e Moscou ao mesmo tempo em que tentam banir do centro da discussão os temas sobre os quais as autoridades chinesas e russas gostariam de ouvir apenas silêncio.

De acordo com Joseph S. Nye Jr., o “*soft power*” de um país ampara-se sobretudo em três fatores: sua cultura, seus valores políticos e sua política exterior. Desde que Nye cunhou o termo em 1990, o “*soft power*” passou a ser entendido por muitos jornalistas, formuladores de políticas públicas e acadêmicos como qualquer poder não militar por natureza. *Soft power* é visto muitas vezes como algo que os Estados buscam para “conquistar corações e mentes” e cultivar uma imagem pública positiva. É fácil encontrar exemplos de especialistas ocidentais falando sobre “*soft power*” dessa maneira.²⁷ Embora *soft power* siga sendo um termo amplo para descrever formas não militares e não coercitivas de influência, o consenso entre especialistas, incluindo o próprio Nye, parece ser que a China, Rússia e outros Estados autoritários têm dificuldade de “exercer” bem o *soft power*.²⁸

Por que isso ocorre? O modelo de governança autoritário, estado-cêntrico, é uma importante razão. Como observa Nye, “o *soft power* é criado parcialmente por governos e parcialmente a despeito deles”. E acrescenta que “o *soft power* não está ligado ao governo no mesmo

grau que o *hard power*”.²⁹ Ao reprimir a sociedade civil e controlar de maneira rígida a vida política, os regimes autoritários supostamente se colocam em desvantagem: a repressão compromete a criatividade e vitalidade cruciais ao *soft power*.

Nye acredita que “a China poderia produzir mais *soft power* caso reduzisse parte do controle rígido do partido sobre a sociedade civil”. O mesmo poderia ser dito da Rússia e de outros países com governos que priorizam o controle estatal sobre a abertura, a cultura independente e a sociedade civil. No entanto, os detentores do poder em Pequim e Moscou não escutam tais apelos. Qualquer liberalização real ameaçaria seu principal objetivo, que é manter o controle a qualquer custo.³⁰

Pode não ser fácil para os regimes autoritários exercer *soft power*, mas não devemos pressupor que eles não consigam gerar influência e alcançar seus objetivos no exterior. Esses regimes podem não “entender” de *soft power*, mas certamente conhecem os usos do *sharp power*. A confiança excessiva no paradigma do *soft power* levou a uma complacência em relação ao crescimento da influência autoritária. Ferramentas modernas – especialmente as digitais — permitem que as autocracias escapem ao controle ao tentarem projetar influência sobre as democracias. Muito dessa influência não é *hard*, mas tampouco é *soft*.

Devemos evitar ver o *sharp power* como o oposto de *soft power*. Não é verdade que os países podem fazer uso de “*sharp*” ou de “*soft power*”, mas não de ambos. Parte do apelo do *soft power* chinês sem dúvida vem de seu investimento e construção de infraestrutura ao redor do mundo. No entanto, como o próprio Nye reconhece, quando alguns limites são ultrapassados, essas mudanças nos dizem que os Estados estão trocando o *soft* pelo *sharp power*.³¹

Vejamos o caso da China. Os problemas que Pequim enfrenta para produzir *soft power* não surpreendem: o sistema estadocêntrico chi-

nês impregna todas as iniciativas educacionais e culturais com uma insistência autoritária em monopolizar ideias, suprimir pontos de vista alternativos e explorar instituições parceiras. Quanto à Rússia, seus líderes parecem muitas vezes difundir a noção de que seu regime cleptocrático é um membro “normal” da comunidade internacional e que suas ações e declarações não são menos legítimas do que as das democracias. Eles só conseguem gerar essa falsa noção de normalidade, entretanto, semeando dúvida e desordem entre seus rivais. Por meio do *sharp power*, os valores repressivos de sistemas autoritários — que incentivam um modelo vertical de autoridade, censura e monopolização do poder — são projetados externamente.

Enfrentando o desafio

As democracias mal parecem ter se dado conta de que entraram em uma era de contestação. Os países autoritários estão ocupados afinando seus métodos e táticas de *sharp power*, correndo apressadamente pela pista de corrida enquanto as democracias ainda aguardam o tiro de partida. Não é surpresa, portanto, que a democracia perdeu posições na corrida das ideias. Aspectos importantes desse desafio estiveram escondidos em plena vista já há algum tempo. Um sinal do problema foi a diretiva de 2013 do PCC conhecida como “Documento Número 9”, que lista “sete perigos” que o partido-Estado quer manter afastados da China, entre eles: “a democracia constitucional ocidental”; a promoção de “valores universais” com respeito aos direitos humanos; ideias ocidentais sobre a liberdade de imprensa e participação cidadã; e críticas ao histórico do PCC.³²

O governo russo mobilizou-se em torno de uma versão dos “valores tradicionais”, e isso também não foi suficientemente levado a sério pelas democracias. Por mais cínico e hipócrita que o regime de Putin possa ser ao fazer tal apelo, é perigoso o fato de os Estados democráticos ignorarem ao invés de rebaterem tal postura.

A história deve servir de lembrança do fato de que não há garantias de que a democracia triunfe na competição das ideias. Na sequência da Primeira Guerra Mundial, as conquistas da democracia foram revertidas e “sua aura de inevitabilidade desapareceu”.³³ Atualmente, os principais regimes autoritários, como então, estão levando o campo das ideias a sério e dedicando a ele recursos e atenção. Esses esforços para falar ao mundo, moldar entendimentos e, de maneira sutil, minar ou abertamente atacar as democracias não deveriam ser subestimados. Muito embora ainda não esteja claro o que resultará dessas iniciativas globais de influência, não pode haver dúvida de que tanto China como Rússia estão investindo amplamente e construindo uma infraestrutura impressionante para ajudá-los a vencer a batalha das ideias. Seu objetivo é remodelar as regras e normas estabelecidas da política internacional. Se as democracias tamparem seus olhos e ouvidos, será por sua própria conta e risco.

As autoridades em Pequim e Moscou representam atualmente a liderança do “mundo não livre”. Enquanto China e Rússia permanecerem sociedades não livres, nas quais instituições independentes são incapazes de garantir que seus principais líderes prestem conta de seus atos, esses regimes continuarão a projetar *sharp power*. As democracias precisam aceitar essa realidade. Dada a resiliência dos principais líderes autoritários, esperar que eles saiam de cena não é uma resposta suficiente. Para lidar com o *sharp power*, é necessária uma estratégia coerente e duradoura.

O desafio trazido pelo *sharp power* é multifacetado, e a resposta a ele também precisa sê-lo. São necessárias contramedidas que abarquem toda a sociedade, mas precisamos nos certificar que elas não piorem ainda mais as coisas. As democracias precisam permanecer abertas — não podem sacrificar seus próprios padrões e valores para se precaverem contra as estratégias de censura do autoritarismo.

O dano que o *sharp power* autoritário pode causar a instituições democráticas fundamentais constitui um desafio ao Estado de Direito e

à segurança nacional. Como as universidades, editoras e meios de comunicação, as empresas privadas veem-se alvos dos esforços do PCC de controlar o que pode e o que não pode ser dito. Casos de significativa repercussão envolvendo grandes empresas globais tais como Delta Airlines, Marriott e Mercedes-Benz cedendo aos padrões restritivos de expressão do PCC são aterradores.³⁴ A não ser que uma estrutura coesa, com base em padrões democráticos, possa existir para proteger tais instituições do *sharp power*, os pedidos de censura de Pequim inevitavelmente se estenderão a ainda mais áreas.

A Austrália oferece uma valiosa experiência por ter enfrentado recentemente o desafio da projeção de *sharp power* da RPC. Como observou John Fitzgerald, o país não está apenas “na linha de frente” dos esforços de influência estrangeira da China, mas também “na linha de frente entre as democracias liberais em termos de reação da imprensa, da comunidade e do governo em defesa de sua soberania e integridade institucional, assim como os valores — incluindo as liberdades de expressão, associação e crença — que as operações de influência da China colocam em risco”.³⁵

No caso da ABC, foram seus próprios jornalistas a maior fonte de pressão e responsabilização, defendendo os valores editoriais da empresa. Houve uma cobertura de imprensa negativa e, em menos de um ano, uma nova diretoria assumiu o serviço de notícia e atualidades em língua chinesa da ABC. A experiência da Austrália pode oferecer lições importantes para outras democracias avançadas atualmente sendo expostas ao *sharp power* de Pequim.³⁶

Será necessário engenhosidade, inovação e determinação para enfrentar o desafio do *sharp power*. Editoras, gestores universitários, executivos da imprensa e outros que sentem os golpes, facadas e lances do *sharp power* precisam redobrar seu compromisso com os padrões liberais-democráticos — rejeitar todas as demandas de restrição à livre expressão política seria um bom começo. Precisam também se

recusar a deixar suas instituições isoladas e vulneráveis aos agentes do *sharp power*. É preciso estabelecer padrões comuns com o objetivo de reduzir a exposição dessas instituições ao *sharp power* e salvaguardando sua integridade no longo prazo.

Não podemos nos iludir sobre quão longe os autocratas estão dispostos a ir para minar a democracia mundo afora. Autocracias e democracias estão integradas e interdependentes de tantas maneiras que é preciso enfrentar o autoritarismo em múltiplas frentes e níveis, incluindo *dentro* de sociedades democráticas e suas instituições.

Qualquer resposta ao *sharp power* precisa se dispor a desmascarar as influências autoritárias nas democracias. Há uma forte escassez de expertise e informação sobre China e Rússia em muitos contextos nos quais esses grandes Estados autoritários estão profundamente envolvidos. Por exemplo, na América Latina, na África Subsaariana, na Europa Central e nos Bálcãs há poucos especialistas em China entre jornalistas, editores e especialistas em políticas públicas locais. Dada a crescente relevância econômica, midiática e política da China nesses lugares, há uma necessidade urgente de construir capacidade para disseminar informações independentes sobre o país e seu regime. O mesmo acontece para a Rússia em lugares como a América Latina.

Nesse novo ambiente, são necessários esforços para derrubar barreiras acadêmicas e de políticas públicas, permitindo a colaboração entre especialistas em China e Rússia e especialistas regionais com foco na América Latina ou Europa Central. O desafio é global no escopo, e a resposta precisa levar isso em consideração.

Para tanto, instituições independentes locais nas democracias precisam receber ajuda para desenvolver sua capacidade de detectar e destacar as intrusões do *sharp power*. Sociedades livres e abertas inevitavelmente continuarão a ser expostas ao *sharp power*. Porém, se os cidadãos entenderem como ele opera, poderão ajudar a democracia a neutralizar seus efeitos distorcivos.

Notas

1. Pip Bulbeck, “Australian Broadcasting Corporation Signs Major Content Deal in China”. *Hollywood Reporter*, 17 abr. 2014. Disponível em: <www.hollywoodreporter.com/news/australian-broadcasting-corporation-signs-major-697124>.

2. John Fitzgerald, “China in Xi’s ‘New Era’: Overstepping Down Under”. *Journal of Democracy*, v. 29, n. 2 (abr. 2018), pp. 59-67.

3 Ver Clive Hamilton, *Silent Invasion: China’s Influence in Australia* (Melbourne: Hardie Grant, 2018).

4. De acordo com a avaliação mais recente da Freedom House, apenas Finlândia, Noruega, Suécia, Países Baixos e Canadá possuem pontuação agregada de liberdade superior à da Austrália.

5. O termo foi cunhado por Joseph Nye em seu *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (Nova York: Basic Books, 1990).

6. International Forum for Democratic Studies, “Sharp Power: Rising Authoritarian Influence” (Washington, D.C.: National Endowment for Democracy, 2017), p. 13. Disponível em: <www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Introduction-Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence.pdf>.

7. Nick McKenzie et al., “ASIO Investigation Targets Communist Party Links to Australian Political System”. *ABC*, 5 jun. 2017. Disponível em: <www.abc.net.au/news/2017-06-05/asiochina-spy-raid/8589094>.

8. Ver Anne-Marie Brady, “China in Xi’s ‘New Era’: New Zealand and the CCP’s ‘Magic Weapons’”. *Journal of Democracy*, v. 29, n. 2 (abr. 2018), pp. 68-75.

9. Ver Martin Hala, “China in Xi’s ‘New Era’: Forging a New ‘Eastern Bloc’”. *Journal of Democracy*, v. 29, n. 2 (abr. 2018), pp. 83-89.

10. Rachele Peterson, “Outsourced to China: Confucius Institutes and Soft Power in American Higher Education”. *National Association of Scholars*, June 2017. Disponível em: <www.nas.org/images/documents/confucius_institutes/NAS_confuciusInstitutes.pdf>.

11. Bethany Allen-Ebrahimian, “House Proposal Targets Confucius Institutes as

Foreign Agents”. *Foreign Policy*, 14 mar. 2018. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2018/03/14/house-proposal-targets-confucius-institutes-as-foreign-agents-china-communist-party-censorship-academic-freedom>>.

12. Ver, por exemplo, <http://foreignpolicy.com/2018/03/07/chinas-long-arm-reaches-into-american-campuses-chinese-students-scholars-association-university-communist-party>, <http://foreignpolicy.com/2018/04/18/the-chinese-communist-party-is-setting-up-cells-at-universities-across-america-china-students-beijing-surveillance/> e <https://www.rfa.org/english/news/china/united-front-04192018150038.html>.

13. Chris Buckley, “China Says Its Students, Even Those Abroad, Need More ‘Patriotic Education’”. *New York Times*, 10 fev. 2016.

14. E.L., “A Book Too Far: A Controversial Book Goes Unpublished”. *The Economist*, 3 abr. 2014. Disponível em: <www.economist.com/eastern-approaches/2014/04/03/a-book-too-far>. Sobre a cleptocracia de Putin, ver Harley Balzer, “Stealing Russia Blind”. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 2 (abr. 2015), pp. 165-70.

15. Maev Kennedy; Tom Phillips, “Cambridge University Press Backs Down over China Censorship”. *Guardian*, 21 ago. 2017.

16. Javier C. Hernández, “Leading Western Publisher Bows to Chinese Censorship”. *New York Times*, 1º nov. 2017.

17. Phila Siu, “What’s the ‘Dirty Secret’ of Western Academics Who Self-Censor Work on China?”. *South China Morning Post* (Hong Kong), 21 abr. 2018.

18. John Pomfret, “China’s Odious Manipulation of History Is Infecting the West”. *Washington Post*, 23 ago. 2017.

19. Robert Ortung; Christopher Walker, “Authoritarian Regimes Retool Their Media Control Strategy”. *Washington Post*, 10 jan. 2014.

20. David Bandurski, “When Reform Means Tighter Control”. *China Media Project*, 22 mar. 2018. Disponível em: <http://chinamediaproject.org/2018/03/22/when-reform-means-tighter-controls>.

21. Emeka Umejei, “Will China’s Media Influence African Democracies?”.

Power 3.0, 2 abr. 2018. Disponível em: <www.power3point0.org/2018/04/02/will-chinas-media-influence-african-democracies>.

22. Juan Pablo Cardenal, “China’s Elitist Collaborators”. *Project Syndicate*, 17 abr. 2018. Disponível em: <www.project-syndicate.org/commentary/china-latin-america-engagement-soft-power-by-juan-pablo-cardenal-2018-04>.

23. European Stability Initiative, “Caviar Diplomacy: How Azerbaijan Silenced the Council of Europe”, 24 maio 2012. Disponível em: <https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=131>.

24. “Report of the Independent Investigation Body on the Allegations of Corruption Within the Parliamentary Assembly”. 15 abr. 2018, p. xi. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/Communication/IBAC/IBAC-GIAC-Report-EN.pdf>>.

25. Paul Mozur, “China Presses Its Internet Censorship Efforts Across the Globe”. *New York Times*, 2 mar. 2018.

26. Tim Johnson, “FBI Says Chinese Operatives Active at Scores of U.S. Universities”. *McClatchy*, 14 fev. 2018. Disponível em: <www.mcclatchydc.com/news/nation-world/national/national-security/article199929429.html>.

27. Para um exemplo típico, ver “Can China Do Soft Power?”. *ChinaFile*, 11 abr. 2013. Disponível em: <www.theatlantic.com/china/archive/2013/04/can-china-do-soft-power/274916>.

28. Joseph S. Nye, Jr., “What China and Russia Don’t Get About Soft Power”. *Foreign Policy*, 29 abr. 2013. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2013/04/29/what-china-and-russia-dont-get-about-soft-power>>.

29. Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone* (Nova York: Oxford University Press, 2002), 70. [Ed. bras.: *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.]

30. Christopher Walker, “The Point of Sharp Power”. *Project Syndicate*, 1 fev. 2018. Disponível em: <www.project-syndicate.org/commentary/soft-power-shortcomings-by-christopherwalker-2018-02>.

31. Joseph S. Nye, Jr., “China’s Soft and Sharp Power”. *Project Syndicate*, 4

jan. 2018. Disponível em: <www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s-nye-2018-01>.

32. Chris Buckley, “China Takes Aim at Western Ideas”. *New York Times*, 19 ago. 2013. Ver também Suisheng Zhao, “Xi Jinping’s Maoist Revival”. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3 (jul. 2016), p. 85.

33. Robert Kagan, *The World America Made* (Nova York: Alfred A. Knopf, 2012), pp. 22-23.

34. Richard Bernstein, “The Brands That Kowtow to China”. *NYR Daily*, New York Review of Books, 2 mar. 2018. Disponível em: <www.nybooks.com/daily/2018/03/02/the-brands-thatkowtow-to-china>.

35. John Fitzgerald, op. cit., p. 59.

36. John Fitzgerald, op. cit.; e John Garnaut, “How China Interferes in Australia”. *Foreign Affairs*, 9 mar. 2018. Disponível em: <www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-09/how-china-interferes-australia>.

Modernização e autoritarismo

Roberto Stefan Foa

Roberto Stefan Foa é professor de ciência política da Universidade de Melbourne, pesquisador responsável da World Values Survey e membro do Electoral Integrity Project (Projeto Integridade Eleitoral).

Em seu livro *O fim da história e o último homem*, de 1992, Francis Fukuyama propôs duas razões pelas quais a democracia liberal emergiria como a forma final de governo humano.¹ A primeira era que apenas as democracias liberais seriam capazes de satisfazer um desejo humano intrínseco por dignidade e reconhecimento. Assim, acima de determinado nível de desenvolvimento, governos democráticos tenderiam a predominar. Isso poderia se dar tanto dada a crescente probabilidade de protestos sociais em massa em países não democráticos, como ocorreu em inúmeros países durante a “terceira onda” de democratização, ou, como Adam Przeworski e Fernando Limongi argumentaram, porque democracias já existentes seriam menos suscetíveis ao colapso.² Na década seguinte, obras como *Desenvolvimento como liberdade*, de Amartya Sen, enfatizaram o apelo intrínseco dos direitos civis e liberdades políticas, enquanto teorias da modernização, como a desenvolvida por Ronald Inglehart e Christian Welzel em *Modernização, mudança cultural e democracia*, enfatizaram o papel que esse apelo desempenhava como motor da mudança de regime.³

* Publicado originalmente como “Modernization and Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, Volume 29, Número 3, Julho de 2018. © 2018 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

No entanto, um segundo argumento a favor da onda de democratização focava menos no apelo intrínseco dos valores e instituições liberais e mais em seu valor instrumental. Ainda que as elites de regimes autoritários tivessem pessoalmente desprezado os modelos ocidentais de governança, o fim da Guerra Fria evidenciou a ausência de alternativas factíveis ao capitalismo liberal-democrático como um meio de atingir objetivos tais como o desenvolvimento econômico, prestígio nacional e alto padrão de vida. Aparentemente esgotados os caminhos econômicos, políticos e sociais alternativos para a modernidade, os reformistas de governos autoritários pressionaram por uma convergência política e econômica com o Ocidente não por um desejo inerente de promover a liberdade individual ou direitos humanos, mas por razões mais estratégicas. Em partes da Europa Central e Leste Europeu, e na Turquia até a década passada, as elites governantes aceitaram um pacote completo de reformas políticas, econômicas e sociais, não por estarem comprometidas com o liberalismo político, mas como o preço a ser pago para o ingresso na União Europeia. Na Ásia e na América Latina, os partidos que assumiram após o fim do autoritarismo adotaram um conjunto de mudanças políticas e institucionais que constituíam o “Consenso de Washington”, não por uma dedicação sincera aos valores ocidentais, mas pelo sentimento generalizado de não haver outra alternativa viável. Talvez a figura que mais bem ilustra essa tensão seja o primeiro ministro húngaro Viktor Orbán, que iniciou sua carreira em 1989 defendendo a transição democrática e unindo-se à Internacional Liberal mas, em 2014, declarou seu desejo de construir um “Estado iliberal”, inspirado nos exemplos de Rússia e Turquia.⁴

Essa distinção entre a atratividade “intrínseca” e o apelo “instrumental” da reforma liberal pode nos ajudar a entender por que avanços na direção da governança democrática têm se enfraquecido ao longo da última década, e porque regimes autoritários se mostraram resilientes diante da oposição social. Atualmente, manifestantes e movimen-

tos da sociedade civil em Hong Kong, Moscou e Teerã podem estar motivados por um desejo intrínseco por liberdade e direitos políticos. Mas sua capacidade de conquistar tanto as classes médias de suas sociedades ou os reformistas em seus governos depende em larga medida de conseguirem convencê-los sobre os benefícios “extrínsecos” do liberalismo político. Esses argumentos eram fáceis de se reunir quando a democracia liberal era amplamente vista como a única alternativa viável para um alto nível de crescimento econômico, prestígio nacional e baixos índices de corrupção. Mas demonstrar as vantagens instrumentais do liberalismo e, assim, assegurar uma ampla coalizão em torno da reforma democrática, tornou-se mais difícil com o baixo desempenho econômico de democracias maduras ou em transição e o renascimento dos regimes autoritários.

A primeira e mais visível manifestação do renascimento do autoritarismo é que o padrão de vida em muitos regimes autocráticos aumentou muito acima do nível antes associado aos regimes em transição. Em 1995 havia 866 milhões de pessoas no mundo vivendo em países com uma renda per capita acima de 20 mil dólares em valores atuais. Dessas pessoas, 96% viviam em democracias liberais; apenas 4%, ou cerca de 34 milhões de pessoas, não viviam em países democráticos.⁵ Parecia haver um claro limiar de renda acima do qual regimes autoritários ou deixariam de experimentar crescimento econômico ou sofreriam uma pressão insuportável para se transformarem em uma democracia eleitoral. Atualmente, no entanto, há 315 milhões de pessoas com renda per capita acima desse limiar que vivem em países governados por instituições autoritárias, incluindo Rússia, Cazaquistão e os países do Golfo Pérsico.⁶ Se incluirmos as províncias costeiras da China, o total sobe para mais de 800 milhões. Cidadãos de classe média da China, Omã ou Cingapura são similares a seus pares na Europa Ocidental ou na América Latina no que se refere à liberdade de escolher sua profissão, acessar (a maior parte das) informações, estudar, investir ou viajar para o exterior. No entanto, esses

cidadãos vivem em sociedades onde as eleições não são livres nem justas, associações independentes da sociedade civil têm dificuldade de se constituir ou sofrem repressão e onde o poder político não pode ser livremente questionado. Enquanto o fim da Guerra Fria representou a vitória da “modernidade ocidental” sobre seus rivais comunistas, hoje surgiu uma nova forma de modernidade que não é nem totalmente ocidental nem totalmente democrática.

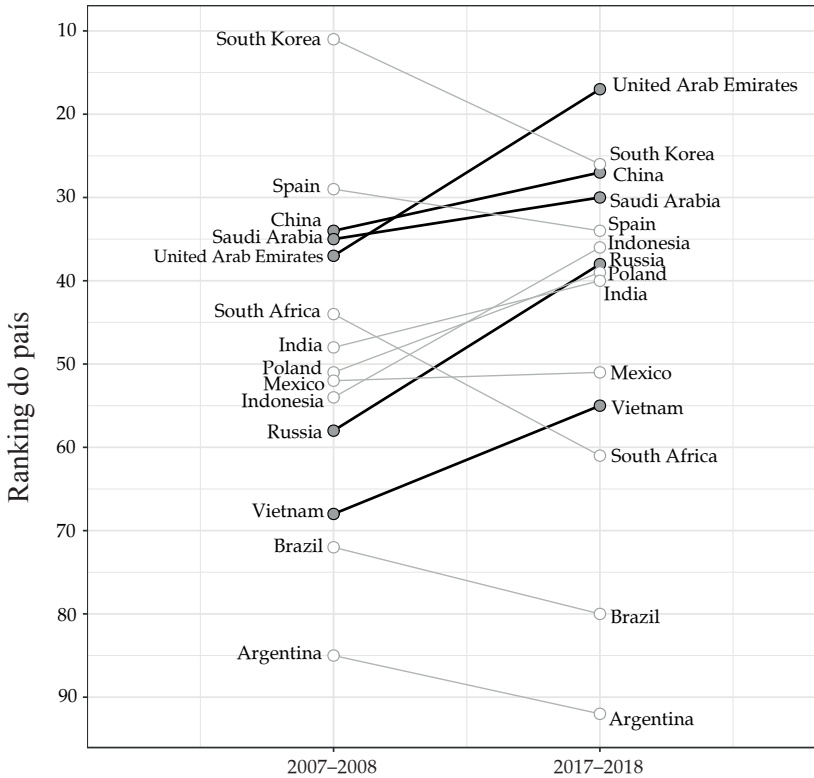
É importante questionar se a ascensão dessa “modernidade autoritária” do século 21 é simplesmente um acontecimento fortuito ou, na verdade, parte de uma mudança fundamental na natureza da legitimidade democrática e autoritária na era pós-Guerra Fria. Embora a vitória do Ocidente após o colapso da União Soviética tenha sido considerada, à época, um triunfo incontestável dos valores liberais ocidentais, durante a Guerra Fria o Ocidente defendia a conjunção de duas categorias distintas de liberalismo: seu componente político, a democracia liberal, e seu sistema econômico, o capitalismo. Como a União Soviética representava o oposto de ambos, as instituições políticas e econômicas liberais conseguiam se contrapor a seus pares iliberais em uma clara dicotomia, e a distinção entre as liberdades políticas e econômicas podia ser ignorada.

Atualmente, a situação mudou. Embora o Ocidente ainda defenda o liberalismo político, as principais potências autoritárias — Rússia, China e os países do Golfo Pérsico — hoje abraçam o capitalismo e têm sido cada vez mais bem-sucedidas na adoção de instituições pró-mercado. Isso pode ser ilustrado não apenas por meio de indicadores macroeconômicos como participação no PIB global, reservas cambiais ou investimento estrangeiro direto, mas também por meio de índices compostos de governança de mercado, como o anual *Relatório Global de Competitividade* do Fórum Econômico Mundial, que sistematicamente ranqueia países com base em fatores como segurança do direito de propriedade ou flexibilidade do mercado labo-

ral. Como mostra a Figura 1, importantes regimes autocráticos, como China, Rússia e Arábia Saudita, vêm subindo no índice desde 2008, e agora se encontram no terço superior do ranking mundial. Apesar de aumentos em alguns poucos casos, como Índia e Indonésia, em larga medida democracias emergentes não tiveram a mesma melhora em sua pontuação. Regimes capitalistas autoritários adotaram as instituições econômicas do Ocidente, ao mesmo tempo em que rejeitaram seu sistema de liberdades sociais e políticas.

Também não é verdade que os regimes autoritários têm bom desempenho apenas nos aspectos “fáceis” da governança de mercado (como baixa tributação ou regulação trabalhista ou de produtos fraca) em oposição aos aspectos “difíceis” (como ordem pública e garantia de contratos). O mesmo cenário emerge, por exemplo, do índice anual *Doing Business* do Banco Mundial, que avalia os países unicamente com base em métricas institucionais de regulação econômica como o custo de garantia de contratos, o tempo e custo necessários para se abrir uma empresa e o acesso a crédito privado. O último relatório *Doing Business* avaliou bem não apenas líderes frequentes como Cingapura (em segundo lugar), mas também os Emirados Árabes Unidos, que agora estão à frente da Suíça e da Islândia, e até mesmo autocracias pós-soviéticas como Rússia e Cazaquistão, ambos mais bem posicionados que Itália, Bélgica, Israel e Chile.⁷

Figura 1 – Rankings globais de competitividade, 2007-18: principais democracias emergentes vs. Estados autocráticos



Fontes: Fórum Econômico Mundial, Global Competitiveness Report 2008-2009, p. 10 (ver coluna “GCI 2007–2008 rank”); Global Competitiveness Report 2017-2018, pp. 326–27.

Nota: A figura apresenta todas as democracias emergentes (marcadores brancos) e regimes autoritários (marcadores cinzas) com PIB maior do que meio bilhão de dólares PPP (ajustado pela paridade de poder de compra). (Dados para o Irã não estão disponíveis, pois o país não foi incluído no relatório de 2008.)

Democracias são países classificados como “livres” pela Freedom House no início do período. Regimes autoritários são classificados como “não livres” pela Freedom House.

Está surgindo um novo modelo de autoritarismo capitalista, liderado por potências que já foram arquétipos de economia centralizada. Isso traz duas possíveis consequências negativas para as perspectivas

globais da democracia. Primeiro, a emergência do autoritarismo enfraqueceu um importante pilar do apelo global do liberalismo: embora as democracias ocidentais ainda possam argumentar que oferecem o sistema político que mais bem garante voz aos cidadãos nos assuntos públicos, bem como reconhecimento e respeito pela dignidade individual, regimes autoritários-capitalistas podem argumentar que oferecem um caminho alternativo para a modernidade econômica e o prestígio nacional. Dos vinte países com maior taxa de crescimento das últimas duas décadas, quinze são regimes autocráticos, incluindo oito cujo crescimento não está baseado na exportação de petróleo.⁸ Ao mesmo tempo, das quinze maiores economias do mundo atual por renda per capita, quase dois terços são não democráticas (se excluirmos as cidades-Estado não soberanas de Hong Kong e Macau, então metade dessas economias são não democráticas).⁹ Na medida em que os cidadãos valorizam a glória da pátria ou o interesse nacional sobre as liberdades pessoais, essas conquistas oferecem uma base sobre a qual os apelos autoritários encontram apoio entre ao menos parte do público, em particular em países em desenvolvimento que lutam para alcançar a prosperidade.

Segundo, à medida que os regimes autoritários-capitalistas se fortalecem em termos econômicos, também aumenta sua influência nas questões internacionais. De 1990 até hoje, a participação no PIB global de Estados autocráticos aumentou de 12% para 33%. De acordo com projeções do Fundo Monetário Internacional, esse percentual ultrapassará o das democracias liberais ocidentais nos próximos cinco anos.¹⁰ Essa mudança está enfraquecendo a vantagem em *hard power* das democracias ocidentais e minando sua capacidade de promover a democracia de maneira efetiva por meio de sanções, de utilizar condicionantes em empréstimos e ajuda externa ou de desempenhar um papel dominante em organizações internacionais. Isso também abalou a dominância do *soft power* ocidental. Órgãos de comunicação não oci-

dentais, como a Al Jazeera, ultrapassaram a mídia ocidental em suas regiões em termos de audiência, ao passo que a CCTV e a RT (antiga Russia Today) lançaram canais em inglês, árabe e espanhol voltados ao público da Europa, América do Norte, América Latina e Oriente Médio. Ademais, Estados não democráticos atualmente possuem dezesseis universidades entre as 250 melhores do mundo segundo a *Times Higher Education* — o que significa que os países autoritários são capazes de treinar novas gerações de elites sem precisar enviar estudantes para universidades ocidentais.¹¹ Ainda que o Ocidente siga sendo a principal influência em termos culturais e ideológicos no mundo atual, sua hegemonia já não é mais tão certa como antes.

A construção de Estados autoritários

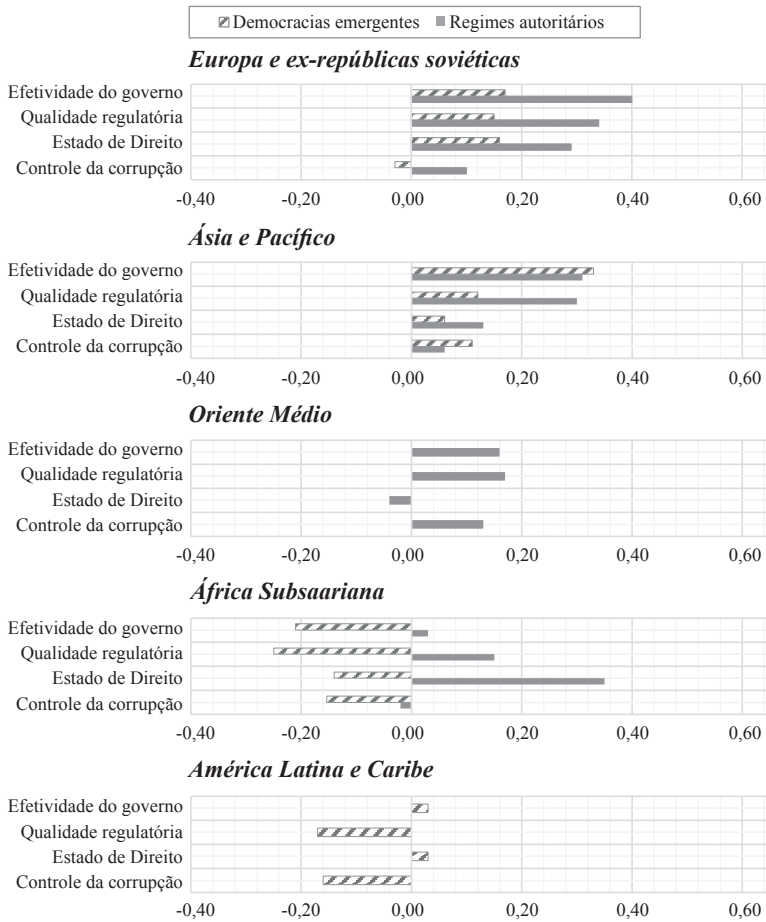
Assim como o apelo da democracia enquanto caminho ao desenvolvimento econômico diminuiu nos últimos anos, também diminuiu sua atratividade como meio para garantir a segurança humana. Essa erosão do apelo da democracia tem como uma das causas mais óbvias as experiências do Afeganistão e do Iraque, onde a introdução de eleições competitivas com múltiplos partidos não foi capaz de resolver problemas de corrupção endêmica, fragilidade do Estado e tensões étnicas e sectárias enraizadas. No entanto, não foram apenas as sociedades pós-conflito que enfrentaram questões de fragilidade do Estado. Muitas democracias em transição — incluindo Indonésia, México e África do Sul — também o fizeram, à sua própria maneira e em menor escala.

Como Francis Fukuyama já argumentou repetidas vezes nessas páginas, a fragilidade estatal persistente representa um problema para a legitimidade democrática em grande parte do mundo em desenvolvimento.¹² Se o primeiro pilar do capitalismo autoritário é o respeito por mercados livres, então o segundo pilar é um Estado forte, capaz de prover estabilidade política, segurança humana e investimento em bens públicos e infraestrutura. Na verdade, claro, regimes autoritários

variam amplamente em termos do grau em que a capacidade do Estado existe *de fato* — e deficiências do Estado de direito, como a corrupção generalizada na Rússia, persistem em muitos desses países. No entanto, seja em sociedades etnicamente divididas, como em Ruanda ou Etiópia, ou em Estados com aspirações hegemônicas regionais, como Irã, Rússia ou Arábia Saudita, o ideal de construção e manutenção da ordem política segue sendo central à legitimação autoritária. Governos autoritários rotineiramente exaltam sua capacidade — real ou imaginária — de manter a ordem interna, mobilizando recursos para infraestrutura e crescimento e projetando poder na arena internacional. Ao fazê-lo, esses regimes acabam, de fato, transmitindo duas mensagens a seu público: uma em termos de segurança humana, e a outra em nome do orgulho nacional e glória coletiva.

Como a legitimidade dos regimes autoritários depende desproporcionalmente da ideia de que eles estão garantindo a ordem política, é importante não aceitar de forma acrítica a “imagem” de ordem projetada por tais regimes. Não obstante, indicadores objetivos sugerem, sim, que nas últimas duas décadas os regimes autoritários, tanto individualmente quanto como grupo, vêm promovendo uma forma limitada de construção de Estado. Por exemplo, se considerarmos os quatro componentes do *Worldwide Governance Indicators* [indicadores de governança mundial] do Banco Mundial que tratam de capacidade de Estado — efetividade do governo, qualidade regulatória, Estado de Direito e controle da corrupção —, é possível observar uma evolução dos regimes autoritários nas principais regiões do mundo desde o ano 2000¹³. Os principais regimes autocráticos, como China, Rússia e Arábia Saudita, reforçaram sua capacidade estatal ao longo desse período, enquanto novas democracias tiveram no geral um desempenho menos impressionante, e um desempenho decididamente negativo em duas regiões, América Latina e África Subsaariana (ver Figura 2).

Figura 2 – Mudanças nos indicadores de governança, por região e tipo de regime, 2000-16



Nota: Os gráficos apresentam dados da Worldwide Governance Indicators (www.govindicators.org) para países com dois milhões de habitantes ou mais.

“Democracias emergentes” são países classificados como “livres” pela Freedom House na maioria dos anos sob análise e que não passaram por transição de regime durante esse período. “Regimes autoritários” são os países classificados como “não livres” pela Freedom House na maioria dos anos sob análise e que não passaram por transição de regime durante esse período. Considerou-se a média não ponderada de cada grupo. Para detalhes e resultados de diferentes agregações, ver www.journalofdemocracy.org/articles/supplemental-material.

O aprimoramento da capacidade dos Estados autoritários reduz as perspectivas de uma transição democrática de diversas maneiras. Primeiro, o aumento da capacidade permite a regimes autoritários ampliar sua legitimidade ao conseguir produzir bens públicos, incluindo não apenas “projetos de alta visibilidade”, planejados para servir de vitrine das proezas e glória nacionais, mas também benefícios “básicos” como serviços de saúde, saneamento e habitação. Isso também amplia as capacidades repressivas do regime, permitindo um aumento do investimento em vigilância, monitoramento e aparato de segurança. Devido aos avanços tecnológicos, eles conseguem empregar uma gama cada vez maior de ferramentas de monitoramento de oposições ao regime e de resposta a distúrbios sociais. Isso pode ajudar a explicar a surpreendente resiliência de Estados autoritários mesmo ao atingirem níveis mais elevados de desenvolvimento econômico. Uma questão atual crucial para os estudiosos da democracia é se essas mudanças meramente elevaram o limiar de renda acima do qual as transições democráticas tornam-se mais prováveis ou se transformaram fundamentalmente o relacionamento entre modernização socioeconômica e a disseminação de instituições democráticas. Se a última opção for verdadeira, isso terá implicações profundas para o avanço global da democracia nos anos vindouros.

Renascimento do autoritarismo ou armadilha da modernização?

Desde o início do século 21, os regimes autoritários avançaram em uma série de medidas de administração pública e governança econômica. Tais indicadores podem não parecer surpreendentes face aos recentes debates sobre o retorno das grandes potências autoritárias e o “renascimento do autoritarismo”. Mas para acadêmicos que estudaram os regimes autoritários por um período mais longo, essa tendência requer uma explicação. Afinal, não há nenhuma tendência inerente de

regimes autocráticos a aperfeiçoar sua capacidade estatal ou desenvolver instituições econômicas efetivas; de fato, instituições autocráticas podem levar a ou acelerar processos de decadência política. Isso pode ser observado a partir da experiência da União Soviética em seus últimos anos de vida, ou de Cuba ou Coreia do Norte durante os anos 1990, bem como de casos individuais atuais de falência de Estados autoritários, como o colapso da Venezuela sob o comando crescentemente autocrático de Hugo Chávez e seu sucessor Nicolás Maduro. De maneira similar, ao longo da Guerra Fria, muitos Estados autocráticos pós-coloniais viveram um processo contínuo de decadência política, no qual autoridades demandavam propinas cada vez maiores em troca de acesso a bens públicos; laços pessoais tornaram-se a base do recrutamento político; e o Estado de Direito deteriorou à medida que a polícia e os tribunais deixaram de manter a ordem. Então, o que mudou no contexto pós-Guerra Fria para incentivar os regimes autoritários a se envolver com a construção de Estado?

Talvez a explicação mais convincente possa ser expressa nos termos do que Jack Snyder, em recente contribuição ao *Journal of Democracy*, chamou de “armadilha da modernização”¹⁴. Sob instituições democráticas, governos conquistam sua legitimidade por meio de um mandato eleitoral, que confere o “direito a comandar” que é independente, no curto prazo, de critérios baseados no desempenho. Governos autoritários, por sua vez, carecem de legitimidade democrática e precisam conquistar seu direito a governar por meio de resultados que demonstrem competência, tais como crescimento econômico, avanços nacionais em ciência e tecnologia, conquistas militares ou projetos de infraestrutura pública bem-sucedidos. Na medida em que o regime é capaz de entregar esses resultados, no entanto, ele pode acabar preso em uma “armadilha”: desenvolvimento econômico, aumento da escolaridade e disseminação do acesso aos meios de comunicação leva ao aumento das expectativas e de demanda por inclusão política. Isso eleva o padrão esperado para o regime, que precisa produzir resulta-

dos ainda mais impressionantes se quiser manter sua legitimidade com base no desempenho no futuro. Há fortes evidências de que os regimes autoritários em desenvolvimento de hoje atingiram esse ponto, à medida que os cidadãos de Estados autoritários consolidados se tornaram mais dispostos a se envolver em protestos contra o regime. Tais protestos ocorreram no Irã em 2009 e 2017, na Rússia em 2011-12, em Hong Kong desde 2014, e no mundo Árabe durante a Primavera Árabe de 2011. Até então, entretanto, os regimes autoritários conseguiram sobreviver às pressões sociais por inclusão, e não apenas aumentando os níveis de repressão. Esses regimes também adotaram medidas reformistas em resposta a demandas da oposição, e esse pode ser um dos mecanismos-chave para aplicar o padrão de reformas de governança de países autoritários ao longo da última década.

Políticas de combate à corrupção são o exemplo mais claro dessa dinâmica. Poucos meses após os protestos da Primavera Árabe ocorridos em Samtah e Gidá em janeiro de 2011, a Arábia Saudita criou a Comissão Nacional Anticorrupção e, em 2013, ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) de 2003¹⁵. Em novembro de 2017, o governo saudita deu início a uma operação de repressão ao crime que mirou algumas das figuras mais poderosas do país. Em março de 2011, o sultão Qaboos de Omã concedeu ao promotor público independência financeira e operacional em relação à polícia, e mais de duas dúzias de funcionários do governo, bem como proeminentes empresários, foram levados à justiça¹⁶. Na antiga União Soviética, onde a corrupção tem sido endêmica desde o colapso do comunismo, campanhas anticorrupção aumentaram em intensidade após os protestos de 2011 e 2012. No Cazaquistão, o presidente Nursultan Nazarbayev cumpriu uma promessa de investigar “altos funcionários do governo, independente do cargo”, e até mesmo na Rússia uma tímida campanha de “limpeza” anticorrupção levou à queda de diversos membros do regime.¹⁷

A despeito das dimensões políticas dessas campanhas, as tentativas dos regimes autoritários de controlar a corrupção resultaram em

ganhos notáveis em medidas comparativas como o *Worldwide Governance Indicators* pelo controle da corrupção. Após terem se deteriorado no início dos anos 2000, por exemplo, os indicadores da China melhoraram o bastante para elevar sua posição no ranking global da 132ª em 2011 para a 107ª no relatório mais recente, enquanto a Arábia Saudita passou da 109ª para a 78ª posição e o Vietnã da 143ª para a 122ª (ver Tabela). Diante da perspectiva de decadência e colapso do regime, Estados autoritários responderam limitando as piores formas de venalidade, em grande medida por conta de uma maior percepção de que a própria sobrevivência política está em jogo.

Tabela – Mudanças nos rankings de controle da corrupção, 2011-16

País	Ranking de 2011	Ranking de 2016	Varição
Regimes autoritários			
Emirados Árabes Unidos	39	25	+14
Arábia Saudita	109	78	+31
China	132	107	+25
Vietnam	143	122	+21
Irã	169	155	+14
Rússia	180	170	+10
Democracias emergentes			
Polônia	60	50	+10
Espanha	38	66	-28
Coreia do Sul	62	70	-8
África do Sul	88	84	+4
Argentina	119	113	+6
Brasil	79	129	-50
Filipinas	153	138	+15
México	124	161	-37
Nigéria	189	181	+8

Fonte: Worldwide Governance Indicators (www.govindicators.org); rankings absolutos.

Nota: A amostra inclui democracias emergentes e regimes autoritários com um PIB total acima de meio bilhão de dólares PPP.

O que ainda não conseguimos saber

As reformas administrativas realizadas por regimes autocráticos ao longo da última década, e nos últimos cinco anos em particular, podem representar mais do que uma resposta temporária à insegurança política: podemos estar testemunhando um ciclo de consolidação autoritária que é característica de Estados autocráticos de renda média em processo de modernização. Se isso for verdade, investimentos em capacidade estatal em tais países podem ser considerados uma característica da “armadilha da modernização”, impelindo Estados autoritários consolidados, diante de um cenário de baixo crescimento e inércia burocrática, a empreender reformas do setor público e iniciativas de combate à corrupção para manter sua legitimidade baseada no desempenho. Essa dinâmica pode ajudar a explicar o comportamento atual não apenas de regimes do Golfo Pérsico, Ásia e das ex-repúblicas soviéticas, mas talvez também de regimes burocráticos-autoritários do final do século 20 em países como o Brasil, Chile, Espanha e Taiwan — regimes que por fim deram lugar a um regime com competição eleitoral pluripartidária após exaurir suas oportunidades de reforma.

Se os Estados autoritários atuais fossem seguir um caminho similar em direção a uma eventual liberalização política, o aumento de sua capacidade estatal nas últimas décadas poderia servir de base para discussões sobre a “sequência” apropriada de construção de Estado e democratização — mas não contestar o status da democracia liberal como o estágio “final” do desenvolvimento político dos países. Então, a pergunta mais fundamental diz respeito ao resultado desse processo: o ciclo de modernização autoritária irá, mais uma vez, por fim levar a uma transição democrática ou, em seu lugar, a uma forma de “consolidação autoritária” na qual a legitimidade do regime aumenta continuamente e o desempenho do governo melhora até o ponto em que as pressões contra o sistema acabam se dissipando? O surgimento da modernidade autoritária já frustrou previsões em relação ao limiar

além do qual o desenvolvimento econômico leva à transição do regime. Muito do que julgamos saber sobre o relacionamento entre prosperidade e regimes políticos baseia-se no mundo do final do século 20 — uma era na qual o Ocidente dominava as relações internacionais, representava a maior proporção da economia global e exercia uma dominância sem paralelos nos assuntos tecnológicos, intelectuais e culturais. Ainda não conseguimos saber como essa relação evoluirá em um mundo no qual a hegemonia ideológica do Ocidente tem se enfraquecido, enquanto seus principais adversários têm adotado as instituições de mercado que outrora garantiram a dominância geopolítica do Ocidente — só sabemos que, um dia, iremos descobrir.

Notas

1. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*. Nova York: Free Press, 1992.
2. Adam Przeworski; Fernando Limongi, “Modernization: Theories and Facts”. *World Politics*, v. 49, n. 2 (jan. 1997), pp. 155-83.
3. Amartya Sen, *Development as Freedom* (Nova York: Oxford University Press, 1999) [Ed. bras.: *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo: Companhia das Letras, 2000]; e Ronald Inglehart; Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence* (Nova York: Cambridge University Press, 2005) [Ed. bras.: *Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano*, Brasília: Francis; Verbena, 2009].
4. Ver James Traub, “The Regression of Viktor Orban”, *Foreign Policy*, 31 out. 2015. A transcrição completa do discurso de Orbán de 2014 pode ser encontrado em: <www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.
5. Esses dados foram extraídos do *World Economic Outlook Database* do Fundo Monetário Internacional (www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx). Democracias liberais, aqui, são os países classificados como “livres” pela Freedom House.

6. Aqui definidos como países com a pior classificação (“não livres”) pela Freedom House.

7. *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2018. Disponível em: <www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2018>.

8. Regimes autoritários são aqui definidos como aqueles classificados como “não livres” pela Freedom House na maioria dos anos sob análise. Os quinze países são, pela ordem de taxa de crescimento: Guiné Equatorial, Turcomenistão, Qatar, Mianmar, China, Azerbaijão, Etiópia, Camboja, Ruanda, Angola, Butão, Tadjiquistão, Laos, Uzbequistão e Vietnã.

9. Por ordem de renda per capita: Qatar, Macau, Singapura, Brunei, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Hong Kong, Arábia Saudita e Bahrain.

10. Yascha Mounk; Roberto Stefan Foa, “The End of the Democratic Century: Autocracy’s Global Ascendance”, *Foreign Affairs* (maio-jun. 2018). Disponível em: <www.foreignaffairs.com/articles/2018-04-16/end-democratic-century>.

11. Ver “World University Rankings 2018”, *Times Higher Education*. Disponível em: <www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2018/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats>.

12. Francis Fukuyama, “Building Democracy After Conflict: ‘Stateness’ First”, *Journal of Democracy*, v. 16, n. 1 (jan. 2005), pp. 84-88.

13. Dados extraídos de <www.govindicators.org>.

14. Jack Snyder, “The Modernization Trap”, *Journal of Democracy*, v. 28, n. 2 (abr. 2017), pp. 77-91.

15. Transparency International Secretariat, “Transparency International Says Saudi Arabia’s Steps Toward Anti-Corruption Treaty a Good First Move”, 31 jan. 2013. Disponível em: <www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_says_saudi_arabias_steps_toward_anti_corruption>.

16. Incluindo o antigo vice-ministro da Habitação e diretor de licitações da Petroleum Development Oman, a empresa de exploração de petróleo e gás do governo. Ver

“Oman: Getting Rid of Graft”, *Economist*, 20 fev. 2014.

17. Sobre o Cazaquistão, ver Catherine Putz, “Massive Kazakh Corruption Case Targets 21 Former Officials”, *Diplomat*, 10 set. 2015. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2015/09/massive-kazakh-corruption-case-targets-21-former-officials>>. Na Rússia, a primeira cabeça a rolar foi a de Vladimir Pekhtin, presidente do Comitê de Ética do parlamento russo leal a Putin, e a lista de membros do regime vítimas de alegações de corrupção atualmente inclui o ministro da Defesa Anatoly Serdyukov, o CEO da Rostelecom Alexander Provotorov, a ministra da Agricultura Elena Skrynnik e o vice-presidente de desenvolvimento regional Roman Panov. Tanto Pekhtin quanto Provotorov eram considerados próximos a Putin, o que Ivan Krastev e Vladislav Inozemtsev, em artigo da *Foreign Affairs*, interpretaram como evidência de que “Putin não decide de maneira unilateral os alvos da campanha anticorrupção”. Ver Ivan Krastev; Vladislav Inozemtsev, “Putin’s Self-Destruction”, *Foreign Affairs*, 9 jun. 2013. Disponível em: <www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2013-06-09/putins-self-destruction>.

A política da América Latina em transformação

O SISTEMA PARTIDÁRIO DO MÉXICO SOB PRESSÃO

Kenneth F. Greene e Mariano Sánchez-Talanquer

Kenneth F. Greene é professor associado de governo da Universidade do Texas em Austin e autor de *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective* [Por que os partidos dominantes perdem: a democratização do México em perspectiva comparada] (2007). *Mariano Sánchez-Talanquer* é professor-assistente de Política do Centro de Pesquisa e Docência Econômicas (CIDE) na Cidade do México.

Em 1º de julho de 2018, o candidato de esquerda Andrés Manuel López Obrador (AMLO) conquistou a presidência do México com 53% dos votos populares — uma vitória esmagadora em uma disputa entre quatro candidatos e cerca de 20 pontos percentuais acima de seu desempenho nas duas disputas anteriores pelo mandato de seis anos sem possibilidade de reeleição consecutiva. Em 2018, os eleitores conferiram-lhe um mandato maior do que qualquer outro presidente mexicano havia recebido desde 1982. Ele só não venceu em um dos 32 estados e conseguiu formar uma maioria socialmente diversa, que incluía a pequena e tradicional base de esquerda além de um grupo

* Publicado originalmente como “Mexico’s Party System Under Stress”, *Journal of Democracy*, Volume 29, Número 4, Outubro de 2018. © 2018 National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press

muito maior de independentes. Sua coalizão, uma aliança entre seu Movimento pela Regeneração Nacional (Morena) e dois partidos menores, conquistou maioria absoluta em ambas as casas do Congresso. Após candidatos vitoriosos de outros partidos decidirem juntar-se ao bloco do Morena, sua coalizão controlará 313 dos 500 assentos da Câmara dos Deputados e 70 dos 128 assentos do Senado. Após AMLO tomar posse em 1º de dezembro, o maior país de língua espanhola e a quinta maior democracia será comandada, pela primeira vez desde a democratização do México em 2000, por um nacionalista de esquerda.

O México iniciou 2018 com um dos sistemas partidários mais estáveis da América Latina, mas há dúvidas sobre a manutenção dessa estabilidade. Com base na insatisfação popular com a pobreza e a desigualdade crônicas, o baixo crescimento econômico, a rápida escalada da criminalidade violenta e uma série de escândalos de corrupção, a retórica antissistema de AMLO levou os eleitores a questionarem a natureza do poder político na jovem democracia mexicana. Sua ascensão abalou seriamente o Partido Revolucionário Institucional (PRI), o partido outrora dominante que sobreviveu à democratização, reinventou-se e retornou à presidência em 2012. Seis anos depois, o candidato da coalizão liderada pelo PRI, José Antonio Meade, alcançou um distante terceiro lugar, com apenas 16,4% dos votos. Os dois partidos que lideraram o período de consolidação democrática e estruturaram o sistema partidário do México agora também se encontram em dificuldades. É improvável que o esquerdista Partido da Revolução Democrática (PRD) sobreviva à ascensão do Morena, e o direitista Partido da Ação Nacional (PAN) enfrenta rachas internos profundos após um processo traumático de escolha do nome do candidato do partido. Ambos os partidos tiveram sua reputação enfraquecida após formarem uma impensável aliança direita-esquerda em apoio a Ricardo Anaya, que terminou em segundo lugar com 22,3% dos votos. A coalizão terá pouco poder legislativo, com apenas 38 dos assentos do Senado e 129

da Câmara. O quarto candidato na disputa presidencial foi o governador Jaime “El Bronco” Rodríguez, do economicamente importante estado de Nuevo León, ao norte do país. Concorrendo como o primeiro candidato presidencial independente do México, conquistou apenas 5,2% dos votos.

Por que AMLO e o Morena venceram, e o que a ascensão da esquerda representa diante dos desafios de políticas públicas do México bem como de sua consolidação democrática de mais longo prazo? É possível que 2018 represente um ponto de inflexão em um processo de longo prazo de *desalinhamento* partidário. Partidos com raízes na era do partido dominante podem ver declinar seu apoio popular à medida que eleitores cronicamente insatisfeitos (como aqueles em outros países que viveram uma ruptura do sistema partidário) voltam-se para figuras personalistas de fora do mundo da política, praticam voto de protesto contra incumbentes ou afastam-se da política eleitoral, expressando seu descontentamento à margem das instituições políticas existentes. É mais provável, no entanto, que o sistema partidário esteja passando por um processo de *recomposição* e que passe por uma reforma que lhe conferirá ainda mais estabilidade. As diferenças programáticas que sustentaram os atuais partidos permanecem salientes, e as barreiras de entrada a novos partidos, bem como regras rígidas de financiamento de campanha, dificultam o aparecimento de novas alternativas. Com base nessa estrutura, o sistema partidário pode se transformar com o Morena substituindo o PRD como o bastião da esquerda e o PAN coordenando a oposição de direita. Se o PRI conseguir renascer das cinzas, o sistema incluirá um “meio-bloco” adicional que poderia desempenhar um papel essencial, oscilando seu apoio a um dos dois blocos principais.

Por que AMLO venceu

Até 2017, AMLO, então com 64 anos, parecia tudo, menos uma aposta certa para a presidência. Em 2006, quando as condições favo-

reciam a esquerda em toda a América Latina, ele chegou a 0,56 pontos percentuais de levar a presidência, mas com apenas 35,3% dos votos. Em 2012, seu brilho diminuiu, quando perdeu por 6,7 pontos percentuais. Em ambas as ocasiões, ele encabeçava a chapa do PRD, um partido com o apoio leal de cerca de 15% do eleitorado, mas AMLO parecia incapaz de atrair o grande grupo de eleitores independentes e moderados.

Nessas disputas anteriores, sua retórica polarizadora, incluindo alegações de que teria perdido a presidência por conta de fraude eleitoral e outros truques sujos, e o fato de ter aceito o título de “presidente legítimo” dado a ele por seus apoiadores em 2006, animou sua base, mas tornava-o alvo fácil das campanhas de seus rivais. Sua decisão, em 2014, de fundar o Morena também parecia arriscada. Ele não apenas disputaria pelos votos limitados do PRD, mas as leis eleitorais do México colocam novos partidos em considerável desvantagem em termos financeiros e de publicidade. Mesmo que AMLO conseguisse finalmente se distanciar de sua imagem como um perigo para o México em 2018, ele teria agora que competir com candidatos independentes e um bando de pequenos novos partidos renunciando um governo dividido.

Tabela: Resultados da eleição geral do México de 2018

Coalizão/partidos	% da votação presidencial	Câmara dos Deputados		Senado	
		Cadeiras	% do total	Cadeiras	% do total
Juntos Haremos Historia	53%	313	63%	70	55%
Movimiento Regeneración Nacional (Morena)		254	51%	59	46%
Partido do Trabalho (PT)		29	6%	6	5%
Partido Encontro Social (PES)		30	6%	5	4%
Por México al Frente	22%	127	25%	37	29%
Partido da Ação Nacional (PAN)		79	16%	24	19%
Partido da Revolução Democrática (PRD)		20	4%	6	5%
Movimiento Ciudadão		28	6%	7	5%
Todos por México	16%	58	12%	19	15%
Partido Revolucionário Institucional (PRI)		47	9%	14	11%
Partido Verde Ecologista do México (PVEM)		11	2%	5	4%
Nova Aliança (PANAL)		--	--	--	--
Independente		2	0%	1	1%

Fontes: Instituto Nacional Electoral, <https://www.ine.mx>; http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php; http://www.senado.gob.mx/64/senadores/por_grupo_parlamentario.

O que, então, produziu os resultados resumidos na tabela acima? Como o México conseguiu alcançar seu primeiro governo unificado e primeiro presidente com maioria desde o aparecimento da democracia competitiva em 2000?

A resposta é que AMLO foi capaz de canalizar a frustração de eleitores com a pobreza e a desigualdade crônicas, a escalada da violência e os escândalos de corrupção, enquanto os conhecidos PAN e PRI foram incapazes de oferecer alternativas críveis. A campanha de AMLO foi hábil em tirar vantagem das circunstâncias e transformar a disputa de 2018 em uma escolha entre mudança e “mais do mesmo”.

Desde 2000, ou até mesmo 1994, eleitores independentes detêm a chave da presidência mexicana. A peculiar combinação de inúmeros eleitores independentes com um sistema partidário estruturado de três grandes blocos partidários é um legado do autoritarismo competitivo sob o outrora dominante PRI. O afastamento de um sistema de partido dominante no México aconteceu não por meio de um repentino colapso do regime, mas de maneira gradual, pelas urnas. À medida que o PRI perdia apoio, mais eleitores ficaram ao alcance do PAN e do PRD. Sendo velhos opositores a um incumbente dominante que ocupava o centro amplo, PRD e PAN se consolidaram como alternativas à esquerda e à direita, respectivamente, em particular em termos de política econômica. Seus apelos, no entanto, estavam fora de sintonia com um número crescente de eleitores que não se sentia representado pelo autoritarismo do PRI, o direitismo do PAN e o esquerdismo do PRD. Essa construção partidária deixou como legado três distintas opções políticas com apoio minoritário e fortes incentivos para capturar os eleitores independentes relativamente centristas.¹

A importância dos eleitores independentes intensificou-se na campanha de 2018. As pesquisas de opinião do AmericasBarometer mostram que a proporção de independentes cresceu cerca de 16 pontos percentuais desde a última eleição geral em 2012, atingindo a impressionante marca de 81% do eleitorado.² Outros trabalhos mostram que os independentes não são simplesmente “partidários tímidos”. Diferentemente dos Estados Unidos, onde os cidadãos muitas vezes não expressam abertamente suas ligações partidárias, muitos no México declaram suas identidades partidárias, mas comportam-se como independentes nos períodos eleitorais, suscetíveis de serem persuadidos.³ Ao mesmo tempo, o sentimento antissistema aumentou enormemente no último mandato presidencial, especialmente dentro do grande grupo de independentes. Na campanha eleitoral de 2018, apenas 26,2% dos eleitores independentes disseram que estavam mui-

to ou moderadamente satisfeitos com a democracia no México, e menos da metade disse respeitar as instituições políticas do país — em meados dos anos 2000 eram dois terços (novamente, segundo o *AmericasBarometer*). Além disso, a confiança nos partidos políticos caiu para apenas 13%. Eleitores independentes se tornavam cada vez mais numerosos e desejavam algo além do status quo.

Três fontes de descontentamento

Embora precisemos de mais dados e análises, é possível argumentar que três problemas sociais e econômicos estejam por trás do sentimento de insatisfação. Primeiro, a transição dual do México em direção à democracia e a um modelo de desenvolvimento com base no mercado aumentou as expectativas de modernidade, prosperidade ampla e governo responsivo. Houve progresso, mas muitas das expectativas dos cidadãos ainda não foram atingidas. Há controvérsias sobre o quanto o bem-estar econômico melhorou. As vozes mais otimistas citam um aumento de quatro vezes do PIB per capita desde 1986 (o menor patamar desde a crise da dívida em 1982), a queda da desigualdade — medida pelo coeficiente de Gini — desde os anos 1990 e o aumento do acesso à educação, saúde e moradia.⁴

Outras análises pintam um retrato menos animador. Embora programas de combate à pobreza tenham ampliado o acesso a uma ampla gama de serviços essenciais, a medida de pobreza do próprio governo federal (incluindo renda do trabalho e transferências de programas sociais) revela pouco progresso entre 1992 e 2016. Quase um quinto (18%) dos mexicanos ainda ganha menos do que o custo da cesta básica, e mais da metade (51%) ganha menos do que o custo de bens e serviços básicos estimado pelo governo.⁵ A pobreza extrema é cerca de dezesseis vezes mais comum nas áreas rurais que nas urbanas, com maior intensidade nos estados ao sul.

Ao mesmo tempo, as privatizações criaram bilionários e aumentaram a concentração de riqueza no topo da pirâmide. A intimidade da burocracia com grandes empresários rendeu ao México a sexta colocação no Índice de Capitalismo de Compadrio, da revista *Economist*. Em meio a tudo isso, e com a inflação mais que dobrando entre 2015 e 2017, a insistência das gestões tanto do PRI como do PAN de que as reformas estruturais trariam prosperidade para todos soaram a muitos como uma promessa vazia.

A segunda importante fonte de descontentamento é a criminalidade. Quando o presidente Felipe Calderón (PAN) assumiu a presidência no fim de 2006, a taxa de homicídio estava em declínio desde 1940, e permaneceu em 9,34 por 100 mil habitantes, igual à média dos Estados Unidos no início dos anos 1990. Mas o crescente tráfico fronteiriço de cocaína deu origem a organizações criminosas cada vez mais violentas. A resposta do governo federal — enviar os militares — trouxe uma série de consequências desastrosas. O governo estima que houve quase 190 mil homicídios intencionais desde 2006, sendo 2017 o ano mais violento já registrado (25.339 homicídios, uma taxa de 20,5 por 100 mil).⁶ A Comissão Nacional de Direitos Humanos registrou aproximadamente dez mil reclamações contra o exército entre 2006 e 2016, incluindo mais de cem casos de desaparecimento forçado de pessoas, tortura e execuções extrajudiciais.⁷

A distribuição da violência varia muito em todo o país, mas aparece diariamente no noticiário e abalou profundamente a crença na capacidade do Estado de prover segurança aos cidadãos. Para além das manchetes, um aumento nos crimes menos graves prejudicou a vida cotidiana. Uma enquete do governo estima que cerca de um a cada cinco cidadãos foi vítima de algum tipo de crime apenas em 2016, sendo mais da metade vítima de roubo, lesão corporal e extorsão.⁸

Por fim, a percepção de corrupção generalizada entre servidores públicos alimentou o sentimento de insatisfação. Burocratas de baixo

escalão e policiais mal pagos ganharam reputação por cobrar propina e achacar as pessoas. Pesquisas oficiais de 2017 mostram que cerca de 15% dos cidadãos relataram ter sido vítimas de pelo menos um episódio envolvendo um servidor público corrupto. Ademais, uma série de escândalos recentes envolvendo tanto membros eleitos como servidores de alto escalão alimentou uma percepção de tráfico de influência e conflitos de interesse generalizados. Pesquisas apontam que 91,1% dos respondentes acham que a corrupção é frequente ou muito frequente. A confiança nas principais instituições do país é surpreendentemente baixa: apenas 33% confiam em seu governo local e a confiança no governo federal e no Congresso é ainda mais baixa.⁹ Ainda pior é a percepção sobre os partidos políticos: 56% dizem que o PAN é corrupto, enquanto 71% e 83% afirmam o mesmo sobre o PRD e o PRI, respectivamente.¹⁰

A corrupção pode ser ainda mais nociva que uma simples propina. Em muitas partes do México, o estado de direito é frágil e as organizações criminosas desafiam as autoridades públicas com a escolha *plata o plomo* — propina ou bala —, que praticamente força os que servem ao público a se tornarem cúmplices de agentes criminosos. Um dos exemplos mais chocantes foi o desaparecimento de 43 estudantes universitários no estado de Guerrero em setembro de 2014, prováveis vítimas de ligações misteriosas entre o prefeito local, a polícia e uma facção de um cartel de drogas.

Durante a campanha eleitoral de 2018, figuras políticas foram vítimas da violência letal (*plomo*): 371 burocratas, 104 políticos eleitos, 20 candidatos e 28 pré-candidatos ainda disputando a nomeação por seus partidos foram assassinados. Até mesmo tentativas de cobertura desses atos criminosos são uma atividade de risco: 44 jornalistas foram assassinados desde 2012, tornando o México o país mais perigoso do Hemisfério Ocidental para jornalistas.¹¹

Os candidatos e os votos

A insatisfação popular com esses problemas recorrentes colocou o PAN e o PRI em uma situação complicada. Como os dois únicos partidos que ocuparam a presidência desde a democratização do país em 2000, eles precisavam de candidatos que representassem um “novo começo” aos olhos dos eleitores independentes e, ao mesmo tempo, fossem palatáveis a membros dos partidos e eleitores fieis. Nenhum deles encontrou tal perfil de candidato em 2018.

Diante do índice de rejeição inédito do atual presidente Enrique Peña Nieto e uma administração marcada por uma imagem de corrupção e incompetência, o PRI buscou um candidato que não estivesse envolvido em escândalos. Acabou escolhendo Meade, um tecnocrata que participou dos governos do PAN e do PRI, mas que não tinha um histórico eleitoral e nem mesmo era filiado ao PRI. Com pouca presença pessoal, dedicou suas primeiras propagandas eleitorais a explicar como pronunciar seu sobrenome. Na tentativa de se distanciar de um partido com má reputação, ele evitou vincular seu nome aos governadores do PRI. Sem esse palanque eleitoral, o PRI não conseguiu se beneficiar da vantagem de ser o único partido do México com representatividade nacional capaz de mobilizar uma legião de cabos eleitorais e angariar apoio por meio de um sistema clientelista.

O PAN teve um destino similar em sua tentativa de oferecer uma alternativa ao status quo. Anaya venceu uma difícil disputa pela nomeação com um discurso modernizante e centrista. Distanciou-se das políticas de segurança *mano dura* de seu ex-presidente Felipe Calderón e tentou atrair os independentes formando a aliança *Por México al Frente*, que uniu o PAN a seu velho arquirrival PRD, além de um pequeno partido de esquerda. Infelizmente para Anaya, a formação dessa coalizão dividiu e enfraqueceu o PAN. Durante a campanha, os dois candidatos atrás da liderança minaram um ao outro. O grupo do

PRI lançou acusações sobre Anaya de lavagem de dinheiro, fazendo-o parecer parte do status quo maligno criticado por AMLO.

O único bloco partidário não afetado pelo fantasma das administrações anteriores era o de AMLO. Seu currículo ficou ainda melhor ao deixar o PRD, que apoiava parte do pacote de reformas estruturais de Peña Nieto de 2012. Tirando máximo proveito de sua vantagem competitiva, AMLO construiu uma narrativa de crise do regime com origem na corrupção generalizada. Ele culpou o mau governo pela pobreza e desigualdade, insegurança pública, baixa qualidade dos serviços públicos e uso indevido dos recursos públicos. Acusou tecnocratas e capitalistas de compadrio de formarem uma “máfia do poder” que se utilizou do “PRIAN” (uma junção de PRI e PAN) para implementar reformas de mercado nocivas desde meados da década de 1980. Enquanto Meade e Anaya cortejavam os independentes centristas por meios tradicionais, com apelos a políticas econômicas moderadas, AMLO alimentou uma divisão entre os “de dentro” e os “de fora”, entre status quo e mudança.

O discurso de AMLO acusando uma elite governista cínica, que ele chamava de “uma minoria voraz”, completamente desconectada da realidade das pessoas comuns, era uma repetição de campanhas presidenciais anteriores. Novo em 2018 era seu apelo por uma coalizão ampla contra interesses arraigados, ainda que suas afirmações fossem por vezes inconsistentes. Por um lado, ele adotava tons pacificadores similares à da campanha vitoriosa de Lula em 2002 pela presidência do Brasil, dizendo que “governaria para todos” e pregando paz, amor e reconciliação. Por outro, ele acenava para interesses conservadores e abraçava políticas fiscais rígidas. Encontrou-se com o CEO da BlackRock, prometeu dar continuidade à ortodoxia macroeconômica, respeitar os direitos de propriedade, reduzir o déficit fiscal e não elevar os impostos.

Essa mistura de abertura e ataques cirúrgicos pareceu funcionar. AMLO não somente venceu em 97% dos distritos que haviam eleito

o PRD em 2012 e em 52% dos distritos do PAN, como minguou a base de apoio do PRI ao vencer em 79% de seus distritos vitoriosos em 2012. No nível individual, AMLO obteve apoio praticamente igual em todos os grupos de renda e escolaridade. Foi melhor entre homens e eleitores urbanos com pelo menos o ensino fundamental completo e rendas mais altas, mas a diferença em relação a outros grupos não foi dramática.

Embora a vitória de AMLO represente um protesto contra o status quo, ele não recebeu um mandato para derrubar os pilares da democracia mexicana ou sua economia de mercado. A “guinada à esquerda” que teve início em grande parte da América Latina em 1998 foi precedida por um aumento nas preferências eleitorais por políticas estatizantes, mas não houve tal fenômeno no México em 2018. Mesmo considerando a impopularidade das reformas estruturais de Peña Nieto, a opinião pública nas principais questões de política econômica permanece claramente centrista. O apoio ao livre comércio e à livre iniciativa nos setores mais importantes do México até mesmo aumentou durante a última década.¹²

De maneira geral, AMLO seguiu a receita básica para chegar à presidência mexicana num ambiente democrático: atrair os eleitores independentes. Mas os ingredientes e suas respectivas quantidades nessa receita vitoriosa mudaram. Os eleitores independentes representam atualmente uma proporção maior do eleitorado e, desta vez, eles não apenas são centristas em questões de política econômica como possuem forte inclinação antissistema. Consideram o PRI e o PAN como igualmente responsáveis pelo mau desempenho econômico, aumento da criminalidade e corrupção crônica. Embora o PRD nunca tenha estado no comando do governo federal, seu apoio ao pacote de reformas de Peña Nieto de 2012 e seu controle de governos e prefeituras relevantes quando os 43 estudantes de Guerrero desapareceram enfraqueceram sua popularidade. O sistema partidário herdado da era do partido dominante está claramente sob pressão.

Um ponto de inflexão para o sistema partidário

Em democracias, as eleições são eventos rotineiros que raramente transformam o sistema partidário. As eleições mexicanas de 2018, no entanto, deixaram um rastro de mudanças significativas. Como observado, o *desalinhamento* partidário é possível, e há muitas forças agindo nessa direção. Cresce o número de eleitores independentes e de atitudes antissistema. A rejeição ao status quo atingiu os partidos tradicionais, provocando desordem tanto no PRI quanto no PAN, gerando rachas, alianças espúrias e a nomeação de candidatos incapazes de preencher a lacuna existente entre eleitores fiéis e independentes.

Mas argumentamos que o efeito mais provável é a *recomposição* do sistema com fortes alinhamentos programáticos.

A derrota histórica do PRI o forçará a enfrentar questões espinhosas sobre sua identidade em uma democracia. Como outros partidos com passado autoritário, a partir do ano 2000 o PRI passou a se apresentar como a “mão firme” capaz de guiar com segurança o navio do Estado. Após a gestão impopular de Peña Nieto, sua reputação está abalada. Reduziu boa parte de sua presença nas esferas estadual e municipal, e fações rivais que disputam o que sobrou do partido podem acabar destruindo-o.

O PAN é há muito o partido mexicano com a identidade mais coerente. No início, possuía uma forte barreira à entrada de novos membros e uma estrutura interna hierárquica.¹³ No entanto, sua aliança de campanha com o (provavelmente moribundo) PRD provocou desfiliações e lançou dúvidas sobre as credenciais conservadoras do PAN.

De certa maneira, o Morena é o mais desestruturado dos grandes partidos. Foi fundado há apenas alguns anos e serviu como um veículo personalista para AMLO alcançar a presidência. Representa uma coalizão diversa de partidos tradicionais à esquerda do PRD, sindicatos de trabalhadores, elites dissidentes do PRI e do PAN, e até mesmo pes-

soas socialmente conservadoras ligadas a igrejas evangélicas. É difícil imaginar como interesses e agendas tão diversos de todos esses grupos possam ser conciliados. Se AMLO não for capaz de atingir as altas expectativas geradas durante sua campanha, o Morena poderá rachar, e a proibição de reeleição poderá dar origem a uma disputa potencialmente divisiva pela sucessão presidencial no final de seu mandato. Diferentemente de outros líderes de esquerda na América Latina, que promoveram reformas constitucionais para permitir a reeleição, é provável que AMLO respeite a sólida norma que impede a reeleição que remonta da Revolução Mexicana de 1910.

É possível que a era dos partidos estruturados no México tenha chegado ao fim. Sem dúvida, as eleições de 2018 já antecipam algumas das características da disputa política em sistemas pouco institucionalizados, incluindo a crescente personalização da política e o afastamento do próprio termo “partido”, que virou um palavrão. Portanto, AMLO liderou um “movimento”, Anaya comandou uma “frente”, Jaime Rodríguez era um “independente” e Meade, um “candidato cidadão” que ostentava a bandeira do PRI.

Mas, se o sistema partidário do México estivesse se desintegrando de verdade como o do Peru ou o da Venezuela, aspectos importantes da democracia começariam a se erodir. Insatisfeitos com as alternativas oferecidas pelos partidos políticos, os cidadãos passariam a adotar voto de protesto, buscar canais fora da política institucional para expressar seu descontentamento ou simplesmente se alienar da política. O descrédito dos partidos políticos poderia desencorajar candidatos a aceitar as demandas da vida partidária, como a busca de consenso sobre escolhas políticas e a defesa de legendas partidárias que ofereçam aos cidadãos alguma vaga ideia sobre em que estão votando. Apelos diretos de mídia de massa e veículos personalistas construídos para propósitos eleitorais imediatos poderiam se tornar os principais caminhos para se alcançar o poder. A política eleitoral tornar-se-ia mais

fluida e errática, dificultando a coordenação legislativa, complicando a implementação de políticas e até mesmo abrindo as portas para líderes autoritários que poderiam, na ausência de uma oposição partidária organizada, minar mais facilmente direitos e liberdades.

No entanto, o México provavelmente não terá esse destino. As diferenças entre os campos que apoiam uma política mais redistributiva e aqueles orientados ao mercado ainda são claras o bastante para garantir uma “diferença programática” e um sistema partidário estável. Os principais partidos possuem uma base eleitoral que se identifica fortemente com uma política econômica de esquerda ou de direita. Embora pequenos, esses eleitorados oferecem uma base de apoio consistente. Ainda mais importante, as elites políticas continuam a coordenar seus esforços por meio de três blocos atualmente representados principalmente por PAN, PRI e Morena. Juntos, esses partidos cobrem o espectro ideológico e oferecem aos eleitores um menu limitado de opções viáveis no dia do pleito.¹⁴

Essa lógica não foi superada, nem os atores mudaram repentinamente. Com ideologia e plataforma política próximas às do PRD e muitos ex-membros do PRD em seu quadro, o Morena apresenta um tom de continuidade em relação a seu antecessor de esquerda. O próprio AMLO é produto do sistema existente mais do que uma força externa disruptiva. É um político profissional que ascendeu a partir das fileiras partidárias, não uma figura militar, como Hugo Chávez da Venezuela, nem um líder de movimento social, como Evo Morales da Bolívia. Após dezenas de anos no PRI, López Obrador filiou-se ao PRD em seu início, em 1989. Posteriormente, disputou o cargo de governador pelo PRD em seu estado natal de Tabasco, foi presidente do partido, chefe de governo do Distrito Federal (Cidade do México) e disputou a presidência em 2006 e 2012.

As regras institucionais também contribuíram para a manutenção da estabilidade do sistema partidário. O Instituto Eleitoral Nacional

(responsável pelo processo eleitoral), o Tribunal Eleitoral Federal (que interpreta a lei eleitoral e valida os resultados) e o Promotor Especial de Crimes Eleitorais (que investiga acusações de conduta ilegal durante as eleições) têm garantido eleições livres e justas. Partidos políticos possuem o status legal de “organizações de interesse público”, sujeitando-as às rígidas regras dos órgãos eleitorais em relação à organização partidária e dinâmica das campanhas eleitorais. AMLO tem sido um dos maiores críticos dessas instituições, e suas alegações de fraude e outros crimes eleitorais já lhe custaram a presidência em disputas anteriores. Tendo supervisionado o processo eleitoral que produziu sua vitória em 2018, entretanto, essas instituições saíram fortalecidas.

As “regras do jogo” no México desfavorecem os novos partidos e as candidaturas independentes. O financiamento de campanha e o acesso aos meios de comunicação são distribuídos com base em fórmulas predeterminadas e pagos com recursos públicos, praticamente impedindo qualquer financiamento privado. Isso dá uma vantagem aos partidos existentes, em especial aos maiores. Embora o Morena seja uma nova sigla, não é por acaso que a maior parte de seus candidatos e membros sejam veteranos de outros partidos, principalmente do PRD. Outros partidos e, pela primeira vez, candidatos independentes competiram em 2018, mas estavam em tal desvantagem que dois dos novos entrantes perderão seu registro. As regras dão aos líderes partidários controle sobre o financiamento e nomeação, encorajando coordenação entre políticos locais e nacionais em torno de algumas poucas legendas. O PAN e o PRI perderam participação eleitoral, mas a forma como o sistema está desenhado blindou-os de competição ao limitar novos entrantes.

Adaptando-se à realidade pós 2018

Os alinhamentos programáticos subjacentes que organizam as elites políticas e eleitores em diferentes blocos, bem como as regras

que privilegiam os partidos existentes, especialmente os maiores, deveriam bastar para manter o sistema atual enquanto ele se adapta à realidade pós 2018. A esquerda possui um novo e mais robusto eixo de sustentação: o Morena. O tamanho desse bloco dependerá de quão bem AMLO atenderá as expectativas e quão bem Morena conseguirá se institucionalizar. Dadas as regras eleitorais que premiam o desempenho eleitoral, o partido participará das eleições legislativas de 2021 com sólido financiamento e acesso à mídia, além de um acesso sem precedente a palanques eleitorais em todo o país. O apelo geograficamente amplo que o Morena demonstrou em 2018 abre boas perspectivas para seu futuro enquanto força política nacional.

O PAN, que possui dez governos estaduais e quase trezentos assentos em assembleias estaduais, além de 79 na Câmara dos Deputados e 24 no Senado, coordenará a oposição da centro-direita. Não importa quão bem-sucedida seja a gestão de AMLO, uma fatia significativa do eleitorado apoiará os adversários do Morena nas próximas eleições. O PAN é o mais bem posicionado para atrair esses eleitores porque não está diretamente ligado aos fracassos de Peña Nieto, conseguiu acabar em segundo lugar nas eleições de 2018, é um partido bem organizado com um quadro profissional e uma militância comprometida e, provavelmente, conseguirá superar rachas recentes para recuperar sua identidade enquanto principal voz da direita. Diferentemente da esquerda, com suas mudanças organizacionais ao longo dos anos, o PAN quase sempre foi o único representante das forças conservadoras desde sua fundação, em 1939. Essas forças incluem instituições com poder financeiro e capacidade de mobilização como a Igreja Católica e suas organizações laicas, bem como grupos empresariais e profissionais.

A questão em aberto é se esse sistema de dois blocos tem espaço para um terceiro grande partido. O PRI já foi o partido dominante mais bem-sucedido da história, tendo comandado o México continuamente de 1929 a 2000. Ainda possui uma dúzia de governos estaduais, cerca

de um terço dos assentos legislativos estaduais e muitos governos locais, mas sua imagem está manchada e seus recursos diminuíram. Talvez sua melhor chance de se renovar dependa dos governos estaduais que controla serem capazes de se unir em torno de uma plataforma que posicione o PRI entre os dois principais blocos de esquerda e de direita.

Um PRI centrista, disposto a negociar com o Morena, poderia se tornar essencial na próxima campanha eleitoral. A coalizão de AMLO no Congresso possui 21 votos na Câmara de Deputados e 16 votos no Senado a menos do que a supermaioria necessária para aprovar reformas constitucionais, incluindo a revogação da lei educacional de 2013, à qual o presidente-eleito se opôs. Os partidos são notoriamente disciplinados no Congresso mexicano. Portanto, se o PAN e seus aliados permanecerem como oposição à administração de AMLO, o PRI poderia cobrar um alto preço por sua cooperação.

A dimensão da vitória de AMLO e do Morena poderia dar espaço às vozes mais estridentes à esquerda de sua coalizão, mas seu governo provavelmente respeitará a economia de mercado, a livre iniciativa e a importância de relações comerciais estáveis com os Estados Unidos. Durante a campanha, ele soava mais como alguém fiscalmente conservador do que um representante da esquerda tradicional, prometendo respeitar a autonomia do Banco Central, reduzir o déficit público, não aumentar os tributos e lançar medidas de austeridade fiscal incluindo o corte de salários e de benefícios dos servidores dos escalões mais altos do governo e a eliminação de empregos públicos temporários.

O governo de AMLO provavelmente focará em infraestrutura e gastos sociais, na tentativa de expandir o acesso a educação, estimular a criação de empregos e diminuir a desigualdade. Ele propôs novos programas de transferência de renda para estudantes adolescentes e jovens desempregados, aposentadoria universal mais generosa para os idosos e investimento público para estimular o mercado doméstico e

revigorar o setor de energia, incluindo a construção de novas refinarias de petróleo. Talvez a área premente onde faltam ideias mais claras seja a segurança. Por ora, é esperado que a cooperação entre as agências de inteligência do México e dos Estados Unidos continue e que o exército permaneça com funções de policiamento nas regiões mais violentas.

O plano de AMLO para financiar suas políticas por meio de maior controle sobre o orçamento público provavelmente aumentará os poderes do Executivo. Ele nomeou 32 coordenadores, um por estado, que fiscalizarão o gasto público federal. Mesmo se esses coordenadores não exercerem pressão partidária sobre governadores de oposição, eles devem aumentar as tensões no sistema formalmente federativo do México.

Todavia, é improvável que o orçamento para as políticas de AMLO seja equilibrado pelas economias geradas pelo combate à corrupção e ao desperdício. Encontrar outras fontes de recurso exigirá decisões difíceis que poderão colocar em risco sua coalizão. Curiosamente, ele defendeu uma reforma constitucional prevendo um referendo sobre sua administração simultaneamente às eleições legislativas que ocorrerão no meio de seu mandato, em 2021. Podemos, portanto, ter um indicador da confiança popular no primeiro presidente do México democraticamente eleito com maioria.

Notas

1. Kenneth F. Greene, *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Nova York: Cambridge University Press, 2007.
2. Outras séries mostram um pico de 66% entre independentes. "Proyecto: Partidos Políticos". Ago. 2017. Disponível em: <www.buendiyalaredo.com/publicaciones/425/B_L_UNIVERSAL_PARTIDOS_POLI__769;TICOS.pdf>.
3. Kenneth F. Greene, "Campaign Persuasion and Nascent Partisanship in Mexico's New Democracy". *American Journal of Political Science*, v. 55, n. 2 (abr. 2011), pp. 398-416. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00497.x>>.

4. Luis de la Calle; Luis Rubio, *Mexico: A Middle Class Society – Poor No More, Developed Not Yet*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 2012.
5. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Evolución de las Dimensiones de la Pobreza 1990-2016”. Disponível em: <<https://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>>.
6. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2017”. 20 jan. 2018. Disponível em: <<http://secretariado-ejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas122017.pdf>>.
7. Human Rights Watch, “Mexico, Events of 2016”. Disponível em: <www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/mexico>.
8. INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017: Boletín de Prensa, Núm. 417/17”. 26 set. 2017. Disponível em: <www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf>. p. 6.
9. INEGI, “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017: Principales Resultados”. Mar. 2018. Disponível em: <www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf>.
10. Causa Probable, “En México los Partidos Mas Corruptos... el PRI, PRD, Verde Ecologista Y PAN”. Disponível em: <<https://causaprobable.com/2016/09/21/en-mexico-los-partidos-mas-corruptos-el-priprdverde-ecologista-y-pan>>.
11. Article 19, “Periodistas asesinados en México”. 24 jul. 2018. Disponível em: <<https://articulo19.org/periodistasasesinados>>.
12. AmericasBarometer mostra que o apoio à redistribuição de renda e às estatais caiu 11,5 e 9 pontos percentuais, respectivamente, de 2008 a 2017.
13. Greene, op. cit.
14. Kenneth F. Greene; Mariano Sánchez-Talanquer, “Authoritarian Legacies and Party System Stability in Mexico”. In: Scott Mainwaring (Org.), *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Nova York: Cambridge University Press, 2018, pp. 201-26.

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>