

JOURNAL OF  
**DEMOCRACY**  
EM PORTUGUÊS

*Volume 13, Número 1, Maio de 2024*

Traduções

**A surpreendente resiliência da democracia**

*Steven Levitsky e Lucan A. Way*

**Países do Golfo Pérsico e sharp power:  
de aliados a adversários**

*Christopher Davidson*

**O autocrata em formação: 10 anos do regime Sisi**

*Hesham Sallam*

**A resistência global aos direitos LGBTQI**

*Phillip Ayoub e Kristina Stoeckl*

---

Artigos Inéditos

**Crise climática e crise da democracia?**

**Um mapeamento dos desafios para as democracias  
em um mundo que aquece**

*Luiza Veronese Lacava, Marina Shhessarenko Fraife Barreto e*

*Mônica Sodré Pires*

**A integração da África nas finanças internacionais  
e suas consequências políticas**

*Nicolas Lippolis*

**PLATAFORMA  
DEMOCRÁTICA**

FUNDA O FHC  
CENTRO EDELSTEIN

[PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG](http://PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG)



JOURNAL OF  
**DEMOCRACY**  
EM PORTUGUÊS

CONSELHO EDITORIAL	Bernardo Sorj Sergio Fausto
TRADUÇÃO	Fabio Storino
REVISÃO TÉCNICA	Otávio Dias Beatriz Kipnis
DIAGRAMAÇÃO	Felipe Martins   Wonderweb

Journal of Democracy em Português, Volume 13,  
Número 1, São Paulo, Maio de 2024  
Plataforma Democrática  
ISSN 2527-1369

**Índice de catálogo sistemático:**

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

**© Copyright - Todos os direitos reservados à:**

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

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



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

PERIODICIDADE: Semestral

Este trabalho pode ser reproduzido gratuitamente, sem fins comerciais, em sua totalidade ou em parte, sob a condição de que sejam devidamente indicados a publicação de origem e seu autor.

## Apresentação

No artigo que abre esta edição, os cientistas políticos **Steven Levitsky** (Universidade Harvard) e **Lucan A. Way** (Universidade de Toronto) argumentam que a democracia sobreviveu ao fim das condições globais que ajudaram a impulsionar a terceira onda democrática, no final de século 20, e, apesar dos sérios desafios que enfrenta, tem se mostrado surpreendentemente resiliente no século 21.

“Para proteger a democracia, devemos ter uma compreensão clara de suas vulnerabilidades e de suas forças. Mudanças sociais, econômicas e tecnológicas de longo alcance representam desafios, mas essas mudanças também empoderaram forças pró-democracia em todo o mundo. E, embora forças autoritárias permaneçam ativas em muitos lugares, tornou-se mais difícil, na maioria desses lugares, consolidar a autocracia. Se a riqueza e as cidades continuarem a se expandir, essas vulnerabilidades autoritárias podem se aprofundar ainda mais. Nada disso garante a sobrevivência da democracia. Mas isso deu às forças democráticas, em um número sem precedentes de países, uma possibilidade de sucesso”, escrevem.

Em texto escrito para este Journal, as advogadas **Luiza Veronese Lacava** e **Marina Shlessarenko Barreto** e a cientista política **Mônica Sodré Pires** exploram as relações ainda pouco conhecidas entre crise climática e crise da democracia: “Como a questão climática influencia os regimes democráticos? Como a democracia pode governar o clima? Qual a relação que se estabelece entre clima e democracia no Brasil? Entender as possíveis relações entre ambos os termos, suas sinergias e descompassos pode nos ajudar a atravessar algumas das crises que vivemos e que continuam latentes.”

“A mudança climática já se configura como uma crise adicional às democracias, que não dá sinais de arrefecimento no curto prazo. Cabe,

nesse cenário, uma dose extra de compromisso público, de coragem e inovação democrática, que se espriaiem desde iniciativas locais até multilaterais. De novas modalidades de decisão em órgãos multilaterais a conselhos comunitários, audiências participativas e voto distrital, cabe à nossa geração encontrar respostas coletivas para problemas coletivos. Uma coisa é certa: não há solução possível fora da política”, propõem as autoras.

Especialista em Oriente Médio, **Christopher Davidson** analisa a mudança de comportamento de algumas monarquias do Golfo Pérsico – Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Qatar – em relação às democracias ocidentais. De aliados importantes do Ocidente, estes regimes autocráticos pouco a pouco vêm adotando atitudes hostis de espionagem, ações de influência e ciberataques nos Estados Unidos e na Europa, o que faz com que as relações entre aliados históricos adentrem uma era mais complexa e imprevisível.

“Uma combinação de fatores internos e geopolíticos têm guiado os líderes dos Emirados Árabes, Arábia Saudita e Qatar para águas desconhecidas. Parece haver uma correlação robusta entre as formas mais adversariais de *sharp power* do Golfo e a natureza cada vez mais autocrática desses regimes. (...) Aliados históricos não estão isentos da crescente divisão global entre democracias e autocracias, a futura cooperação política entre o Golfo Pérsico e o Ocidente está longe de ser algo garantido, e o Ocidente precisará reavaliar suas prioridades de segurança nacional em relação ao Golfo”, escreve o autor.

**Hesham Sallam** (Universidade Stanford) faz um balanço do estado do regime do General Abdel Fattah al-Sisi pouco mais de dez anos após ele assumir a presidência do Egito, depois de liderar um golpe militar em 2013 que colocou fim às expectativas de democratização do país após a Primavera Árabe (2010-12).

“O autocrata Sisi está mais seguro hoje do que estava no início de seu reinado? Certamente, ele conseguiu consolidar o poder elimi-

nando adversários, recompensando seus aliados militares política e economicamente, e fechando todos os canais de expressão política e dissidência. No entanto, ele permanece fortemente dependente do uso da repressão e tem enfrentado dificuldades para construir um eleitorado para seu regime fora do establishment de segurança que o protege”, analisa o autor.

Baseados na Europa, a socióloga **Kristina Stoeckl** e o cientista político **Phillip Ayoub** relatam a reação global aos direitos LGBTQI por parte de regimes autocráticos e políticos iliberais, apoiados por redes conservadoras transnacionais.

“A resistência aos direitos LGBTQI tornou-se um fenômeno global baseado em um conjunto de afirmações que mexem com a emoção e polarizam o debate público. Elas visam criar desconfiança e medo e convencer as pessoas de que a democracia liberal, com seu respeito pelos direitos humanos individuais, é uma opção política menos atraente do que o regime autoritário, com o argumento de que este preservaria os valores fundamentais majoritários. Afirmações de ‘senso comum’ sobre religião, família e nação compõem uma agenda transversal de valores tradicionais que une autocratas e políticos iliberais em todo o mundo”, escrevem os autores.

Pesquisador especializado em questões relacionadas à África, **Nicolas Lippolis** escreve sobre a evolução democrática na África Subsaariana no século 21, período marcado pela consolidação da recuperação econômica de diversos países africanos iniciada na segunda metade dos anos 1990 e pela integração do continente às finanças internacionais.

“Se a integração financeira africana das últimas duas décadas acompanhou uma institucionalização mais ampla da gestão econômica, os avanços são mais limitados no que tange à institucionalidade democrática. (...) A estrutura socioeconômica desses países tem impedido maiores avanços na distribuição de poder político e, conseqüentemente, na institucionalização da democracia. Ao não alterar a

estrutura socioeconômica e inclusive, em alguns casos, ao reforçar seu caráter excludente, a integração financeira não parece ter exercido um efeito positivo sobre a democracia, especialmente nos petroestados”, diz o autor, neste texto inédito.

Boa leitura,

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

*Diretores de Plataforma Democrática*

# A surpreendente resiliência da democracia

*Steven Levitsky e Lucan A. Way*

“A Constituição não é um pacto suicida”

Abraham Lincoln

*Steven Levitsky é professor de governo na Universidade Harvard. Lucan A. Way é professor de ciência política na Universidade de Toronto. São copresidentes do conselho editorial do Journal of Democracy.*

A democracia tem se mostrado surpreendentemente resiliente no século 21. Ao fim da extraordinária expansão democrática global do final do século 20, várias democracias proeminentes, incluindo as das Filipinas, Hungria, Índia, Tailândia, Turquia e Venezuela, sofreram retrocesso ou colapso. Mas a grande maioria das democracias da “terceira onda” — regimes que se tornaram democracias entre 1975 e 2000 — persiste<sup>1</sup>. Apesar de um ambiente internacional cada vez mais desfavorável, os temores de uma “onda reversa” ou de um “renascimento do autoritarismo” global ainda não se concretizaram. E o último quarto de século continua sendo, de longe, o mais democrático da história.

A democracia sobreviveu ao fim das condições globais que ajudaram a impulsionar a terceira onda. Começando no sul da Europa em meados dos anos 1970, varrendo a América do Sul nos anos 1980 e atingindo o pico na década seguinte ao colapso da União Soviética, a onda quase triplicou o número de democracias no mundo (de 36 em 1975 para 95 em 2005, de acordo com o projeto Variedades da Democracia [V-Dem]). Essa expansão democrática sem precedentes

\*Publicado originalmente como “Democracy’s Surprising Resilience”, *Journal of Democracy*, Volume 34, Number 4, October 2023 © 2023 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

foi apoiada por um ambiente internacional excepcionalmente favorável<sup>2</sup>. A era pós-Guerra Fria, aproximadamente entre a queda do Muro de Berlim (1989) e a invasão do Iraque liderada pelos EUA (2003), foi mais favorável à democracia do que qualquer outro período da história. O colapso soviético fez o governo de partido único cair em descrédito enquanto modelo de regime e eliminou a principal fonte de apoio externo a essas ditaduras. Também destruiu a razão de ser das ditaduras anticomunistas.

A queda do comunismo levou a um breve, mas consequente, período de hegemonia liberal ocidental, durante o qual os Estados Unidos e a União Europeia foram as principais potências econômicas, militares e ideológicas do mundo. O virtual monopólio do Ocidente na provisão de assistência econômica criou fortes incentivos para que os Estados periféricos adotassem instituições ao estilo ocidental, particularmente eleições multipartidárias. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos e outras potências ocidentais promoveram a democracia como nunca antes. O fim da Guerra Fria removeu uma importante prioridade da política externa, abrindo caminho para uma promoção mais consistente e enérgica da democracia. Assim, a UE usou uma condicionalidade estrita de adesão para incentivar a democratização na Europa Central e Oriental, enquanto Washington aplicou pressão econômica, diplomática e, ocasionalmente, militar para desencorajar golpes de Estado e incentivar autocratas a deixar o poder ou a realizar eleições competitivas.

Essas mudanças geopolíticas tiveram consequências abrangentes. Privadas de apoio externo e enfrentando graves problemas econômicos, tanto as ditaduras apoiadas pela União Soviética quanto as anticomunistas mergulharam em crise no início dos anos 1990. Em toda a África, na antiga União Soviética e em partes da Ásia e das Américas, autocratas isolados e falidos ou realizaram eleições competitivas ou foram destituídos do poder nos anos 1990, dando origem a dezenas

de novos regimes multipartidários. O número de regimes de partido único *de jure* na África caiu de 29 em 1989 para zero em 1994<sup>3</sup>. Nem todos esses novos regimes multipartidários eram completamente democráticos, mas muitos deles eram bastante competitivos. Assim, em meados dos anos 1990, a democracia era “o único jogo possível” em muitas partes do mundo.

O alcance extraordinário da terceira onda aponta para um fato subestimado: as democracias performaram acima do esperado na era pós-Guerra Fria<sup>4</sup>. Décadas de pesquisas em ciências sociais identificaram uma série de condições estruturais que tornam tanto a democratização quanto a sobrevivência democrática mais prováveis, incluindo o desenvolvimento do capitalismo, uma ampla classe média e classe trabalhadora, uma sociedade civil forte, baixa desigualdade social, instituições estatais eficazes e crescimento econômico. Durante os anos 1990, a democracia surgiu em países com poucas ou nenhuma dessas condições — como Albânia, Benin, Bolívia, El Salvador, Gana, Honduras, Madagascar, Mali, Mongólia e Nicarágua. Essas democratizações surpreendentes eram frequentemente vistas como um desafio ou até mesmo como uma refutação das teorias estruturalistas estabelecidas, mas uma explicação mais plausível é que as condições internacionais eram tão singularmente favoráveis à democracia que atenuaram os efeitos dos fatores estruturais.

## **O fim da hegemonia liberal ocidental**

As condições favoráveis dos anos 1990 não perdurariam<sup>5</sup>. A ascensão da China e o ressurgimento da Rússia como uma potência iliberal agressiva remodelaram o cenário global, encerrando a hegemonia liberal ocidental. À medida que o equilíbrio de poder se deslocava, a influência das democracias liberais ocidentais diminuía.

Cada vez mais, autocratas podiam recorrer a Pequim, a Moscou ou a potências regionais emergentes, como Irã e Arábia Saudita, para obter apoio militar e econômico. Ao mesmo tempo, altas históricas nos preços do petróleo, do gás e de outros produtos minerais de exportação permitiram que muitos regimes autocráticos se estabelecessem (Equador, Venezuela), se consolidassem (Azerbaijão, Rússia) ou se reconsolidassem (Argélia, Camarões, Gabão, República do Congo) no poder. A combinação de apoio externo e recursos abundantes ampliou a margem de manobra dos autocratas, reduzindo sua dependência do Ocidente liberal. Na década de 2010, a democracia já não era mais o único jogo possível.

Simultaneamente, a crise financeira global de 2008, os fracassos dos EUA no Afeganistão e no Iraque e o surgimento de forças iliberais no interior de democracias estabelecidas corroeram o prestígio e a autoconfiança das potências ocidentais, reduzindo também sua disposição e capacidade de promover externamente a democracia. A UE, que havia sido tão influente no sul da Europa nos anos 1970 e na Europa Central nos anos 1990, pouco fez para combater o autoritarismo emergente na Hungria, na Sérvia e em outros lugares na década de 2010<sup>6</sup>. Da mesma forma, enquanto as administrações dos EUA haviam intervindo com sucesso para bloquear tentativas de tomada autoritária do poder no Equador, Guatemala, Haiti, Paraguai, República Dominicana e em outros lugares no final do século 20, Washington não foi capaz de fazer o mesmo em El Salvador, Honduras, Nicarágua e Venezuela no século seguinte.

Assim, na década de 2010, os custos externos do autoritarismo haviam diminuído significativamente. Mesmo governos de Estados periféricos com laços estreitos com o Ocidente, como El Salvador, Hungria e Nicarágua, descobriram que podiam atacar as instituições democráticas impunemente.

Igualmente desafiadoras para muitas democracias da terceira onda foram as dificuldades inerentes a governar em “lugares difíceis”<sup>7</sup>. De-

mocracias recentes são geralmente mais propensas ao colapso, mas são especialmente propensas a crises em Estados fracos, com economias voláteis, desigualdade arraigada e pobreza e violência generalizadas. No início do século 21, muitas novas democracias enfrentaram todas ou quase todas essas condições. Não é surpreendente que os governos eleitos nessas democracias governassem mal. Desempenho econômico ruim, corrupção, aumento dos índices de criminalidade e políticas sociais insuficientes e ineficazes geraram amplo descontentamento popular. Em uma democracia incipiente, sem instituições fortes ou um histórico de governo democrático, esse descontentamento pode ser fatal.

Havia, portanto, boas razões para esperar que muitas democracias da terceira onda fracassassem no início do século 21. A democracia havia emergido em muitos lugares difíceis e as condições internacionais excepcionalmente favoráveis, que outrora facilitaram a democratização nesses lugares, não existiam mais.

De fato, muitas das democracias que haviam nascido sob condições especialmente desfavoráveis sofreram retrocesso (Benin, Bolívia, El Salvador, Honduras) ou colapso (Mali, Nicarágua). E vários países de renda média atormentados por instabilidade econômica aguda, desigualdade, corrupção ou violência viveram um crescente descontentamento público e elegeram figuras populistas ou autoritárias que ameaçavam as instituições democráticas. Várias dessas democracias (Equador, Filipinas, Sri Lanka, Tunísia e Turquia) sofreram retrocessos, e algumas (Tailândia, Venezuela) colapsaram.

Essas crises emergentes produziram uma mudança de humor dramática entre os observadores da democracia. Acadêmicos aludiram à emergência de uma “recessão democrática”, um “renascimento do autoritarismo” global<sup>8</sup> e até mesmo uma “terceira onda de autocratização”<sup>9</sup>. O relatório anual de 2022 da Freedom House apontou para uma “expansão global de regimes autoritários”. O relatório de 2023 do projeto Variedades da Democracia (V-Dem) afirmou que os níveis

globais de democracia haviam voltado para os níveis de 1986 e, portanto, que os avanços democráticos globais dos últimos trinta e cinco anos haviam sido “anulados”<sup>10</sup>.

Os dados não apoiam essas afirmações. Em seu relatório cobrindo o ano de 2013, a *Freedom House* listou noventa países como “livres”. Uma década depois, esse número era de 84. De acordo com o V-Dem, o número de democracias liberais e eleitorais no mundo caiu de 96 em 2016 para 90 em 2022. Ambos os índices relatam que há aproximadamente tantas democracias hoje quanto havia no início do século 21 — e muito mais democracias do que havia em 1995, no auge da terceira onda. Esse modesto declínio democrático contrasta fortemente com o período entreguerras, quando o número de democracias caiu em mais de um terço, de 27 para 17<sup>11</sup>. Outros índices, como o banco de dados *Polity* e o *Lexical Index of Electoral Democracy*, encontram pouca ou nenhuma evidência de uma recessão democrática. Em particular, Andrew Little e Anne Meng, que desenvolveram um índice de democracia baseado em medidas objetivas, incluindo a alternância de poder, a proporção de voto e de assentos dos partidos no poder e dados sobre repressão a jornalistas compilados pelo Comitê para a Proteção dos Jornalistas (*Committee to Protect Journalists*), encontram “poucas evidências de retrocesso”<sup>12</sup>. Os indicadores usados por Little e Meng são vagos e não conseguem capturar muitas formas de abuso autoritário, mas sua análise destaca um fato importante: a taxa de alternância de poder “permaneceu bastante constante desde o final dos anos 1990”<sup>13</sup>.

Assim, mesmo que a *Freedom House* e o V-Dem estejam corretos ao identificar um aumento do abuso dos mandatários na última década, as consequências desse abuso parecem ser modestas, pois muitos governantes com tendências autocráticas não estão sendo capazes de se consolidar no poder. Os regimes na Albânia, Benin, Bolívia, Bulgária, Croácia, Equador, Gana, Guatemala, Honduras, Malawi, México,

Moldávia, Mongólia, Panamá, Peru, República Dominicana, Romênia, Ucrânia e Zâmbia tiveram entre três e seis casos de alternância de poder desde 1990. Alguns desses regimes não são totalmente democráticos, mas a competitividade eleitoral e a regularidade da alternância de poder sugerem que eles também não estão se “autocratizando”.

## **Percepção versus realidade**

Se os principais índices sugerem apenas uma modesta erosão da democracia global, o que explica a percepção generalizada de um declínio acentuado? Vemos várias razões. Primeiro, a eleição de líderes iliberais ou autoritários é frequentemente confundida com retrocesso democrático. Eleger um presidente ou primeiro-ministro com tendências autocráticas certamente aumenta o risco de retrocesso, mas isso não deve ser tomado como evidência de retrocesso. Líderes eleitos com credenciais democráticas duvidosas podem governar de maneira democrática. Exemplos incluem Ernesto Pérez Balladares, do Panamá, que foi eleito pelo Partido Revolucionário Democrático, de Manuel Noriega, apenas cinco anos após a queda do ditador que governou o país entre 1983 e 1989; Ollanta Humala, do Peru, um golpista fracassado que se lançou na carreira política como um populista radical nos moldes de Hugo Chávez; o bilionário populista Andrej Babiš, que foi primeiro-ministro da República Tcheca de 2017 a 2021; e Giorgia Meloni, primeira-ministra da Itália (cujo partido Irmãos da Itália tem raízes no fascismo italiano) desde 2022. Em outros casos, os líderes tentaram enfraquecer ou subverter as instituições democráticas, mas não foram bem-sucedidos e, portanto, deixaram o cargo com a democracia intacta. Exemplos incluem Álvaro Uribe na Colômbia, Donald Trump nos Estados Unidos, Jair Bolsonaro no Brasil e, muito provavelmente, Andrés Manuel López Obrador no México (cujo mandato se encerra no final de 2024).

Uma segunda razão pela qual as percepções de declínio democrático global não correspondem à realidade é que os casos de retrocesso democrático são, frequentemente, de curta duração. Muitos dos autocratas eleitos que subverteram instituições democráticas no século 21 perderam o poder no período de uma década, resultando, muitas vezes, em um “retorno” à democracia. Por exemplo, a democracia da Moldávia retrocedeu depois que o Partido Comunista chegou ao poder nos anos 2000, mas se recuperou quando os comunistas perderam nas urnas em 2009. Na Ucrânia, o retrocesso sob o comando de Viktor Yanukovich foi revertido após sua queda nos protestos Euromaidan, em 2014. No Sri Lanka, o descambo para a autocracia foi contido pela derrota eleitoral do presidente Mahinda Rajapaksa em 2015 — e, novamente, após a família Rajapaksa ser derrubada por protestos em massa em 2022. Na Macedônia do Norte, o retrocesso sob o primeiro-ministro Nikola Gruevski foi interrompido após protestos populares o forçarem a renunciar. No Equador, o retrocesso sob o presidente Rafael Correa foi revertido após ele deixar o cargo em 2017. Da mesma forma, o retrocesso foi revertido na Zâmbia após a derrota do presidente Edgar Lungu nas eleições de 2021 e em Honduras após o presidente Juan Orlando Hernández deixar o poder em 2022.

Uma terceira razão pela qual o nível geral de “autocratização” é mais modesto do que parece é que os casos de retrocesso democrático foram compensados por avanços democráticos em outros países. Armênia, Colômbia, Gâmbia, Libéria, Malásia, Moldávia, Nepal, Senegal, Serra Leoa e Sri Lanka fizeram avanços democráticos nos últimos quinze anos, mas esses casos receberam menos atenção — tanto da mídia quanto de acadêmicos — do que retrocessos bem conhecidos como na Hungria, Turquia e Venezuela. Isso também é verdade para muitos casos de sucesso pouco conhecidos, democracias que sobreviveram em “lugares difíceis”, como Romênia, Gana e Mongólia. Embora a resiliência democrática na Romênia — um país pobre sob um regime stalinista há

apenas algumas décadas — seja tão surpreendente quanto o retrocesso na vizinha Hungria, este último caso recebeu muito mais atenção.

Em resumo, a erosão democrática neste século foi modesta. Há poucas evidências de uma onda reversa comparável àquelas que se seguiram à primeira e segunda ondas. Dado que tantas transições da terceira onda\* ocorreram em países com condições internas desfavoráveis; que o ambiente internacional se tornou menos favorável; e que a volatilidade econômica, a fraqueza do Estado, a corrupção e a violência erodiram a confiança pública nos governos eleitos em todo o mundo, a sobrevivência de tantas novas democracias revela uma resiliência impressionante.

A surpreendente persistência de regimes democráticos e quase democráticos está apoiada em dois fatores estruturais distintos: em alguns países, ela se baseia na força da sociedade, que é, em grande parte, um produto do desenvolvimento socioeconômico; em outros países, ela se baseia — de forma mais precária — na fraqueza autoritária, que é, em grande medida, um produto da incapacidade do Estado.

## **Modernização e resiliência democrática**

Uma das razões pelas quais muitas democracias da terceira onda sobrevivem é a modernização. Décadas de estudos demonstraram uma correlação robusta entre desenvolvimento econômico e estabilidade democrática<sup>14</sup>. Excluindo os grandes produtores de petróleo, 51 dos 53 países de alta renda do mundo são democracias (Hungria e Singapura são as únicas exceções).

\* Nota do editor brasileiro: O conceito de “onda democratizante” foi cunhado pelo historiador americano Samuel P. Huntington. Segundo ele, a primeira onda ocorreu durante o século 19, devido à influência liberalizante das revoluções francesa e americana, e durou até 1926, com o advento do fascismo e do nazismo. A segunda onda foi do fim da Segunda Guerra Mundial até 1960, quando começaram a surgir as ditaduras latino-americanas. A terceira onda se iniciou em 1974, com a volta da democracia a Portugal e à Grécia, e à Espanha, em 1975, Expandiu-se nas décadas seguintes pela América Latina, Ásia, Europa Central e Oriental e África.

Como, precisamente, o desenvolvimento econômico promove a democracia? Uma escola de pensamento, exemplificada por Seymour Martin Lipset e, mais recentemente, Ronald Inglehart e Christian Welzel, destaca o papel da educação no desenvolvimento de valores democráticos de tolerância e autoexpressão<sup>15</sup>. Outros estudiosos argumentam que, ao reduzir a desigualdade social, o desenvolvimento pode atenuar o radicalismo e a polarização (Lipset, novamente) ou reduzir o custo da democracia para as elites ricas, aliviando a pressão por redistribuição e aumentando a mobilidade do capital<sup>16</sup>. Outros, ainda, sustentam que a industrialização enfraquece as classes latifundiárias antidemocráticas e fortalece outras classes sociais, como a burguesia e a classe trabalhadora, cujos interesses são mais bem atendidos em uma democracia liberal<sup>17</sup>.

Nossa abordagem, que se baseia no trabalho de Robert A. Dahl, centra-se na distribuição de poder e recursos na sociedade<sup>18</sup>. Para Dahl, a democracia tem mais chances de surgir e sobreviver em uma “ordem social pluralista”, onde riqueza, renda, habilidades, status e outros recursos críticos estão dispersos pela sociedade.

A concentração de recursos é uma receita para a autocracia. Quando o Estado monopoliza as principais fontes de riqueza e renda, os cidadãos dependem do governo para obter recursos — emprego, renda, moradia, empréstimos, contratos — que são essenciais para sua subsistência. Os governos podem explorar essa dependência negando a seus rivais e críticos o acesso a recursos tão necessários (ao mesmo tempo em que facilitam esse acesso a pessoas leais ao regime). A democracia requer oposição, e a oposição sustentável requer organização. Organizações autônomas devem ter acesso independente a recursos. Cidadãos que temem perder seus empregos, renda ou moradia são menos propensos a se juntar a organizações cívicas ou de oposição, e empresas cuja sobrevivência depende de subsídios, crédito, contratos ou licenças do Estado são menos propensas a financiar esses grupos.

Nesse contexto, é quase impossível para grupos de oposição mobilizar um grande número de pessoas ou construir organizações duradouras. Eventualmente, muitos deles acabam cooptados pelo governo, confinados à margem da política ou extintos por falta de recursos.

---

***O desenvolvimento econômico gera rendimentos individuais mais altos e, particularmente se gerados de forma privada, empoderam os cidadãos, que se tornam menos dependentes do Estado ou de redes clientelistas, menos propensos a vender seus votos e mais bem posicionados para se opor ativamente ao governo, fortalecendo a oposição e a democracia.***

---

Quando os recursos estão concentrados no Estado, então, os grupos de oposição são quase invariavelmente fracos, desorganizados e vulneráveis à cooptação ou ao colapso. A concentração autoritária de recursos pode assumir várias formas. Uma delas é o estatismo econômico. Quando o Estado controla os meios de produção e as

principais fontes de emprego e renda, os setores privados são pequenos e dependentes, deixando as oposições sem bases financeiras, e os críticos podem ser facilmente privados dos meios de subsistência<sup>19</sup>. Assim, em países como China, Cuba, Coreia do Norte, Vietnã e Belarus e Rússia pós-comunistas, o controle estatal da economia produz assimetrias extremas de poder, que minam a viabilidade da oposição. De fato, dos vinte e cinco países economicamente mais estatistas do mundo (de acordo com o Índice de Liberdade Econômica da *Heritage Foundation*), apenas dois — Suriname e Timor-Leste — eram totalmente democráticos em 2023<sup>20</sup>.

Outra forma de extrema concentração de recursos é o “petro-Estado”. Em economias rentistas baseadas no petróleo, como as da Arábia Saudita e monarquias vizinhas, o Estado detém a maior parte da riqueza, criando uma situação semelhante a uma economia planificada: o

controle governamental sobre a distribuição de recursos aumenta drasticamente o custo — para cidadãos, empresas e sociedade civil — de se manifestar ou protestar contra aqueles que estão no poder. Assim, as bases estruturais da oposição — e, conseqüentemente, da democracia — são fracas. De fato, 20 dos 21 Estados em que as rendas do petróleo constituíam (de acordo com o Banco Mundial) pelo menos um décimo do PIB em 2021 são autocracias. A Guiana é a única exceção.

Historicamente, a fonte mais comum de concentração autoritária de recursos tem sido o subdesenvolvimento. Sociedades agrárias pobres, nas quais a propriedade e a riqueza estão concentradas no Estado e em uma elite latifundiária, enquanto uma esmagadora maioria dos cidadãos são habitantes rurais que vivem em níveis de subsistência, são uma base fraca para a democracia. Antes da Revolução Industrial, tais condições deram origem a monarquias absolutistas ou (quando as elites latifundiárias eram capazes de limitar o poder real) oligarquias constitucionais. Espalhadas pelo interior do país e sem recursos ou organização, as maiorias rurais pobres geralmente não dispunham da força de mobilização para alcançar ou sustentar a democracia.

## **Desenvolvimento capitalista e robustez democrática**

Essa força surge com o desenvolvimento econômico, especialmente o desenvolvimento capitalista. Por um lado, o desenvolvimento econômico gera rendas individuais mais altas. Rendimentos mais altos, particularmente se gerados de forma privada, empoderam os cidadãos ao aumentar sua autonomia. Cidadãos mais ricos são menos dependentes do Estado ou de redes clientelistas, menos propensos a vender seus votos e, portanto, mais bem posicionados para se opor ativamente ao governo. Eles possuem tempo, habilidades e recursos para se juntar a organizações independentes e buscar e ob-

ter informações na mídia privada. Cidadãos mais ricos também ajudam a financiar organizações cívicas e de oposição, o que pode ser fundamental para sua sobrevivência. Assim, a riqueza da sociedade aumenta drasticamente a demanda e a oferta de mídia independente, associações cívicas e grupos de oposição.

O desenvolvimento capitalista também dá origem a um setor privado mais robusto — um que é menos vulnerável à cooptação ou sanções socioeconômicas. Com frequência, as classes capitalistas emergentes não apenas buscam fortalecer as restrições institucionais ao poder estatal, mas, crucialmente, possuem os recursos para sustentar movimentos por reforma democrática<sup>21</sup>. O setor privado é frequentemente uma importante fonte de financiamento para partidos políticos, mídias independentes, organizações da sociedade civil e movimentos democráticos. Como mostrou Lisa Mueller, um grande impulsionador dos protestos políticos na África do século 21 tem sido o crescimento das classes médias capazes de financiá-los<sup>22</sup>. Os capitalistas nem sempre apoiam a democracia. De fato, em alguns contextos (por exemplo, em grande parte da Ásia Oriental e da América Latina durante a Guerra Fria), eles apoiaram ditaduras de direita. No entanto, um setor privado saudável e autônomo é uma condição necessária para uma democracia duradoura.

O desenvolvimento econômico também fortalece as classes antes marginalizadas, particularmente as classes trabalhadoras. Os trabalhadores da indústria, tal como os capitalistas, não são invariavelmente pró-democracia<sup>23</sup>. Mas o crescimento das classes trabalhadoras industriais aumenta a capacidade de mobilização coletiva dos pobres urbanos, o que frequentemente muda a distribuição de poder na sociedade, reduzindo o poder das elites oligárquicas ou do regime autoritário. De fato, a expansão da classe trabalhadora fortaleceu dramaticamente os movimentos democráticos no início do século 20 na Europa e no final do século 20 na África do Sul, Brasil, Coreia do Sul, Espanha e Polônia<sup>24</sup>.

A urbanização também aumenta a capacidade de organização e mobilização coletiva das sociedades<sup>25</sup>. A população urbana pode rapidamente compartilhar informações e construir redes que se tornam bases para a ação política organizada<sup>26</sup>. As cidades também aproximam os protestos de oposição do “sistema nervoso central do governo”, o que aumenta sua probabilidade de sucesso<sup>27</sup>. Mobilizações coletivas não violentas — o que Mark Beissinger chama de “revoluções urbanas” — aumentam o custo da repressão e podem sobrecarregar a capacidade repressiva de um Estado. Revoluções urbanas nem sempre são democratizantes, mas, como mostra Beissinger, elas tiveram um impacto líquido positivo nas últimas décadas tanto na democracia eleitoral quanto nas liberdades civis<sup>28</sup>.

Por fim, o aumento da educação e da alfabetização facilita a mobilização política ao aumentar entre os cidadãos a autoeficácia, o conhecimento sobre política e a exposição a novas ideias e práticas. De fato, pesquisas recentes mostram uma relação clara entre a expansão da educação e a participação política de longo prazo<sup>29</sup>.

Em suma, o desenvolvimento capitalista gera fontes independentes de poder econômico e social, reduzindo recursos disponíveis ao Estado e tornando mais difícil o monopólio do controle político. Rendas mais altas, setores privados mais ricos, classes média e trabalhadora maiores e cidades maiores geram o que pode ser chamado de *poder social compensatório*, algo fundamental para alcançar e sustentar a democracia. Ao aumentar a capacidade dos cidadãos de se organizarem independentemente do Estado, o desenvolvimento econômico cria as bases estruturais para uma oposição viável.

A emergência de um poder social compensatório não garante, evidentemente, a democratização, especialmente no curto prazo. Desemprego econômico, sucessões de lideranças, guerras e outras contingências moldam a probabilidade de transições democráticas<sup>30</sup>. Com o tempo, no entanto, a existência de uma ordem social pluralista e de

um poder social compensatório torna o autoritarismo mais difícil de sustentar. Oposições bem financiadas e com grandes bases de apoio são mais caras para reprimir, mais difíceis de cooptar e mais formidáveis nas urnas. A riqueza da sociedade e a dispersão de recursos tornam mais provável que o colapso do regime autoritário resulte em democratização e aumentam a probabilidade de que novas democracias sobrevivam. Tomar e consolidar o poder autocrático é muito mais difícil quando os recursos estão dispersos pela sociedade em vez de concentrados no Estado.

### **Condições internas favoráveis se espalham**

A modernização nos ajuda a entender a resiliência democrática contemporânea porque o mundo é consideravelmente mais desenvolvido hoje do que era quando a terceira onda começou, nos anos 1970. Há meio século, poucos países fora da Europa Ocidental e da América do Norte se caracterizavam por níveis de desenvolvimento capitalista, urbanização e educação que nos levassem a esperar uma democracia estável. Mesmo países agora industrializados, como África do Sul, Coreia do Sul, Portugal e Taiwan, ainda eram predominantemente rurais no início dos anos 1970. Em toda a Ásia, América Latina e Europa Central e Oriental comunista, os setores privados, os movimentos trabalhistas independentes e as sociedades civis eram fracos ou inexistentes, o que limitava o poder social compensatório. As democracias estáveis que haviam surgido nessas regiões (Costa Rica, Índia, Venezuela) eram exceções.

No início do século 21, no entanto, as condições internas em grande parte do mundo haviam se tornado mais favoráveis à democracia. O mundo tornou-se mais rico. O número de países classificados como de “alta renda” pelo Banco Mundial mais do que dobrou entre 1987 e 2022, de 25 para 53 (excluindo os países exportadores de petróleo). A

urbanização aumentou significativamente. Enquanto apenas cerca de um terço da população mundial vivia em cidades em 1974, hoje mais da metade (56%) vive em cidades. A alfabetização global também aumentou consideravelmente, e a proliferação das tecnologias de informação e comunicação expandiu drasticamente o acesso à informação e aumentou o potencial de mobilização coletiva.

As consequências políticas dessas mudanças foram profundas. Tome a Coreia do Sul como exemplo. Quando o golpe militar do General Park Chung Hee encerrou um breve experimento democrático em 1961, o país era pobre e predominantemente rural, com pequenas classes média e trabalhadora, incapazes de sustentar uma sociedade civil robusta. No entanto, a rápida industrialização mudou tudo isso. Quando os estudantes se mobilizaram contra a ditadura em 1987, seus apoiadores incluíam poderosos sindicatos e uma grande, próspera e cada vez mais bem-organizada classe média urbana, cujas “tropas de gravata” ajudaram a fazer com que as manifestações pró-democracia fossem bem-sucedidas<sup>31</sup>. Os governos democráticos então contaram com o apoio da classe média para afastar os militares da política no início dos anos 1990. O novo regime passou facilmente pela crise financeira asiática de 1997 e, hoje, a Coreia do Sul tem a décima segunda maior economia do mundo e sustenta uma democracia robusta.

De forma similar, o primeiro movimento significativo pela democracia na África do Sul, liderado pelo Congresso Nacional Africano (ANC) nos anos 1950, foi esmagado após o Massacre de Sharpeville em 1960. Na época, a África do Sul era uma sociedade majoritariamente rural, com minúsculas classes média e trabalhadora negras, o que permitiu que o apartheid perdurasse por quase uma geração sem grandes dificuldades. A rápida industrialização nos anos 1960 e 1970, no entanto, deu origem a um poderoso movimento operário e a uma sociedade civil urbana robusta, que sustentaram os protestos em massa que tornaram a democratização possível<sup>32</sup>. Agora, quase 70% urbana e

mais de quatro vezes mais rica (per capita) do que era nos anos 1970, a África do Sul tem sido uma democracia estável por três décadas. Processos semelhantes de industrialização geraram condições estruturais favoráveis à democracia na Espanha, Grécia, Taiwan e, em menor grau, Argentina, Brasil e Uruguai.

Outros casos da terceira onda desenvolveram-se rapidamente após a democratização, apoiados, em grande parte, por extensos laços com o Ocidente. Exemplos incluem Portugal, Chile, México, Panamá, os Estados bálticos e a maior parte da Europa Central. Alguns desses países, incluindo a República Dominicana e a Romênia, eram inicialmente bastante pobres e careciam de Estados efetivos e sociedades civis robustas; de fato, suas transições foram impulsionadas por intensa pressão externa. Com o tempo, no entanto, os fortes laços com o Ocidente provavelmente produziram um rápido desenvolvimento econômico e o surgimento de Estados e sociedades civis mais fortes<sup>33</sup> Assim, embora esses regimes tenham iniciado a terceira onda com condições internas desfavoráveis, o ambiente internacional contribuiu para o surgimento de bases democráticas mais sólidas.

Democracias ricas não são imunes a retrocessos, como deixam claro acontecimentos recentes na Hungria, Israel, Turquia e até mesmo nos Estados Unidos. Mas democracias ricas são notavelmente mais robustas do que as mais pobres. De fato, as democracias mais ricas do mundo tiveram uma taxa de sobrevivência perfeita desde a Segunda Guerra Mundial. Democracias ricas da terceira onda também se mostraram notavelmente estáveis. Até 2022, vinte democracias da terceira onda estavam no grupo de alta renda ou muito próximos dele. Incluindo a Bulgária (que fica um pouco abaixo do limiar do Banco Mundial), são eles: Chile, Chipre, Coreia do Sul, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Grécia, Hungria, Letônia, Lituânia, Panamá, Polônia, Portugal, República Tcheca, Romênia, Taiwan e Uruguai. Destes, dezenove são democracias estáveis. A única exceção é a Hungria.

A modernização, portanto, é uma fonte importante de resiliência democrática global. A democracia raramente entra em colapso em sociedades ricas, e o número de sociedades ricas aumentou dramaticamente no início do século 21.

### **Fraqueza autoritária e política competitiva**

No entanto, o desenvolvimento econômico não pode explicar a resiliência de todas as democracias da terceira onda. Mesmo em países com condições estruturais menos favoráveis, muitos regimes democráticos ou quase democráticos — regimes com eleições altamente competitivas e alternância regular de poder, mas que não atendem a todos os critérios de democracia liberal, como Albânia, Benin, Geórgia, Indonésia, Malawi, Moldávia, Senegal, Ucrânia e Zâmbia — persistem no início do século 21. Essa persistência está em grande parte baseada na fraqueza autoritária.

Assim como as novas democracias, a maioria das novas autocracias é frágil. É relativamente fácil para um político com tendências autoritárias chegar ao poder em uma democracia (Bolsonaro no Brasil ou Trump nos Estados Unidos, por exemplo), mas consolidar um regime autoritário é muito mais difícil. A tarefa é mais fácil em Estados rentistas (Angola, Azerbaijão, Cazaquistão, República do Congo), Estados onde o governo controla grande parte da economia (Belarus, Myanmar, Turcomenistão) ou em países muito pobres (Burundi, Chade, Sudão do Sul). Também é mais provável em casos de revolução social violenta (Cuba, Eritreia, Irã, Ruanda, Vietnã), que frequentemente destroem as sociedades civis existentes e criam partidos governantes e instituições de Estado excepcionalmente fortes<sup>34</sup>.

Frequentemente, no entanto, as autocracias emergentes carecem de qualquer uma dessas condições. De fato, a maioria dos autocratas em potencial herda Estados fracos assolados por corrupção, ineficiência

burocrática e escassez fiscal. A fraqueza do Estado mina o regime autoritário ao limitar a capacidade dos governos de monitorar e controlar o dissenso, cooptar ou reprimir a mídia independente, punir as elites econômicas que financiam a oposição e reprimir protestos. Em casos extremos, burocratas de nível médio ou locais podem ser incapazes de seguir as ordens centrais para cometer fraude eleitoral, enquanto forças de segurança mal pagas e mal equipadas podem se recusar a reprimir protestos e podem até mesmo se juntar a eles. Essa incapacidade estatal derrubou autocracias embrionárias na Geórgia, Haiti, Quirguistão e Madagascar nos anos 1990 e início dos anos 2000.

Muitos novos autocratas também carecem de partidos governantes fortes, que são, muitas vezes, cruciais para um autoritarismo duradouro. Eles organizam e coordenam as elites, distribuindo os espólios do poder para mantê-las felizes e alinhadas ao regime<sup>35</sup>. A maioria das autocracias pós-Guerra Fria realiza eleições multipartidárias regulares, tornando os partidos vitais também para mobilizar, comprar ou roubar votos. Sem partidos fortes, muitos autocratas são hoje vulneráveis a deserções da elite e derrotas eleitorais. A fraqueza do partido no poder minou o autoritarismo emergente ou contribuiu para a queda de presidentes com tendências autocráticas no Benin, Equador, Malawi, Moldávia, Nigéria, Peru, Senegal, Ucrânia e Zâmbia, entre outros lugares.

Esses são casos de “pluralismo por padrão”, nos quais os incumbentes não dispõem dos recursos e da capacidade coercitiva para consolidar um regime autoritário<sup>36</sup>. Nesses casos, o pluralismo e a política competitiva persistem não porque as instituições democráticas ou a sociedade civil sejam fortes, mas porque os governos não têm as ferramentas organizacionais ou administrativas básicas para roubar eleições, fechar a mídia independente, reprimir grupos de oposição ou reprimir protestos.

Um exemplo é a Ucrânia. O autocrata eleito Viktor Yanukovich teve que abandonar a presidência e fugir do país em meio aos protestos Euromaidan em 2014, em parte porque as forças de segurança se

fragmentaram e o abandonaram. Mais tarde naquele ano, Petro Poroshenko venceu a eleição presidencial sem um partido estabelecido. Quando tentou declarar lei marcial em 2018, em uma aparente tentativa de adiar a próxima eleição, ele encontrou intensa oposição até mesmo entre seus próprios aliados. A eleição seguiu adiante, e Volodimir Zelenski derrotou Poroshenko de forma contundente. A fraqueza autoritária tem sido uma fonte importante de democracia na Ucrânia.

Benin é um exemplo ainda mais marcante de pluralismo por padrão. Um dos países menos desenvolvidos do mundo, Benin manteve-se democrático por quase três décadas, entre 1991 e 2018. A persistência do pluralismo, de eleições competitivas e de alternância de poder não pode ser explicada pela força da oposição, que era fragmentada e fraca, ou por líderes pró-democracia. Em vez disso, os presidentes Nicéphore Soglo, Mathieu Kérékou e Thomas Boni Yayi não dispunham de partidos políticos ou de controle efetivo sobre o aparato coercitivo, o que os deixou incapazes de desequilibrar o jogo eleitoral a seu favor (Soglo), estender sua permanência no cargo (Kérékou) ou impor seu sucessor escolhido (Yayi). O resultado foram quatro instâncias de vitória da oposição e alternância de poder entre 1991 e 2016.

### **As dificuldades da consolidação autoritária**

Além desses casos extremos de pluralismo por padrão, os esforços recentes para consolidar o autoritarismo foram frequentemente prejudicados pelos inúmeros desafios de governar em países de renda média com Estados fracos. Em toda a África, América Latina e partes da Ásia, instituições estatais fracas resultam em níveis moderados a altos de corrupção, oferta baixa e desigual de serviços públicos, déficits fiscais crônicos, gastos sociais insuficientes e, em muitos casos, violência generalizada. Esses problemas representam uma ameaça às novas democracias, mas também afligem as autocracias emergentes.

Nos últimos anos, diante da erosão do apoio popular, presidentes autocráticos ou com tendências autocráticas na Albânia, Bolívia, Brasil, Equador, Honduras, Macedônia, Malawi, Moldávia, Nigéria, Senegal, Sri Lanka, Tailândia, Ucrânia, Zâmbia e em outros lugares têm perdido eleições ou foram forçados a ceder o poder a sucessores que governaram de forma mais democrática. Em outras palavras, o fracasso de governos de retrocesso eventualmente levou a um “retrocesso” de volta na direção da democracia.

A alternância de poder em regimes autoritários fracos não deve ser confundida com democracia. Na verdade, raramente dá origem a uma democracia estável e está mais frequentemente associada a regimes instáveis e propensos a crises (Albânia, Equador, Malawi, Ucrânia, Zâmbia). Mas a persistência do pluralismo, de eleições competitivas e de alternância de poder não é pouca coisa. No mínimo, isso inibe a consolidação autoritária. Como os governos com tendências autocráticas são incapazes de construir redes clientelistas duráveis ou estabelecer um controle firme sobre instituições como o judiciário, o exército e as autoridades eleitorais, as forças democráticas estão mais bem posicionadas para resistir aos esforços de imposição de uma autocracia completa.

Apesar do fim da hegemonia liberal do Ocidente pós-Guerra Fria, continuamos a viver no período mais democrático da história. Em grande parte do mundo, o pluralismo persiste e até prospera onde há meio século não existia. Essa resiliência está baseada em mudanças estruturais de longo prazo. Embora o ambiente internacional tenha se tornado menos amigável à democracia, as condições internas para a democracia melhoraram substancialmente nas últimas décadas. O mundo tornou-se mais rico, mais urbano, mais educado e interconectado. Em toda a Europa Central e Oriental, América Latina, Ásia Oriental e grande parte da África, o desenvolvimento econômico desconcentrou os recursos políticos e econômicos dos Estados e em direção a grupos anteriormente excluídos, fortalecendo movimentos de oposição e a sociedade civil e, assim, aumentando o custo

do abuso. Além disso, muitos autocratas não dispõem dos recursos e da capacidade organizacional e coercitiva para monopolizar o controle político. Estados fracos e problemas sociais endêmicos são um desafio para as novas autocracias tanto quanto para as novas democracias, impedindo que muitos aspirantes a homens-fortes se consolidem no poder.

Para deixar claro, nada disso significa que está tudo bem. As democracias em todo o mundo enfrentam sérios desafios. O poder chinês e a agressão russa representam ameaças reais, assim como o crescente iliberalismo e polarização dentro de muitas democracias ocidentais. E, por razões que estamos apenas começando a entender, o descontentamento público e a desconfiança em relação às elites e instituições políticas aumentaram dramaticamente em democracias de todo o mundo<sup>37</sup>. Nesse ambiente difícil, algumas democracias consolidadas e proeminentes, de Hungria e Polônia a Brasil, Estados Unidos, Índia, Israel e México passaram por dificuldades. Esses acontecimentos são profundamente preocupantes. E podem piorar, especialmente se a crise democrática nos Estados Unidos persistir ou se aprofundar.

Para proteger a democracia, no entanto, devemos ter uma compreensão clara de suas vulnerabilidades e de suas forças. Mudanças sociais, econômicas e tecnológicas de longo alcance representam desafios para as democracias do século 21, mas essas mudanças também empoderaram forças pró-democracia em todo o mundo. E, embora forças autoritárias permaneçam ativas em muitos lugares, tornou-se mais difícil, na maioria desses lugares, consolidar a autocracia. Se a riqueza e as cidades continuarem a se expandir, essas vulnerabilidades autoritárias podem se aprofundar ainda mais. Nada disso garante a sobrevivência da democracia. Mas isso deu às forças democráticas, em um número sem precedentes de países, uma possibilidade de sucesso.

## Notas

<sup>1</sup> De acordo com o V-Dem, dos países que se tornaram democráticos por pelo menos cinco anos em algum momento entre 1975 e 2000, cerca de três quartos eram democráticos em 2022.

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991); Seva Gunitsky, *Aftershocks: Great Powers and Domestic Reforms in the Twentieth Century* (Princeton: Princeton University Press, 2017).

<sup>3</sup> Michael Bratton e Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (Nova York: Cambridge University Press, 1997), 8.

<sup>4</sup> Daniel Treisman, “How Great Is the Current Danger to Democracy? Assessing the Risk with Historical Data”, *Comparative Political Studies* (no prelo).

<sup>5</sup> Larry Diamond, *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency* (Nova York: Penguin, 2019).

<sup>6</sup> Ver R. Daniel Keleman, “The European Union’s Authoritarian Equilibrium”, *Journal of European Public Policy*, v. 27, n. 3 (2020): 481–91.

<sup>7</sup> Scott Mainwaring e Tarek Masoud, eds., *Democracy in Hard Places* (Nova York: Oxford University Press, 2022).

<sup>8</sup> Larry Diamond, “The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State”, *Foreign Affairs* 87 (março-abril de 2009): 36–48; Diamond, “Facing Up to the Democratic Recession”, *Journal of Democracy* 26 (janeiro de 2015): 144, 151.

<sup>9</sup> Anna Lührmann e Staffan I. Lindberg, “A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?”, *Democratization* 26 (outubro de 2019): 1095–113.

<sup>10</sup> “Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization”, Instituto V-Dem, [https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem\\_democracyreport2023\\_lowres.pdf](https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf), 6, 9.

<sup>11</sup> Gunitsky, *Aftershocks*, 103.

<sup>12</sup> Andrew T. Little e Anne Meng, “Measuring Democratic Backsliding”, *PS: Political Science and Politics* (no prelo), 3.

<sup>13</sup> Little e Meng, “Measuring Democratic Backsliding”, 3.

<sup>14</sup> Para uma revisão recente das evidências estatísticas, ver Daniel Treisman, “Economic Development and Democracy: Predispositions and Triggers”, *Annual Review of Political Science* 23 (maio de 2020): 241–57.

<sup>15</sup> Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review* 53 (março de 1959): 69–105; Ronald Inglehart e Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy* (Nova York: Cambridge University Press, 2005).

<sup>16</sup> Ver Carles Boix, *Democracy and Redistribution* (Nova York: Cambridge University Press, 2003).

<sup>17</sup> Ben W. Ansell e David J. Samuels, *Inequality and Democratization: An Elite-Competition Approach* (Nova York: Cambridge University Press, 2014); Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens e John Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992).

<sup>18</sup> Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), 76–80.

<sup>19</sup> William H. Riker, *Liberalism Against Populism* (Long Grove, Illinois (EUA): Waveland Press, 1982); M. Steven Fish, *Democracy Derailed in Russia* (Nova York: Cambridge University Press, 2005).

<sup>20</sup> Ver <https://www.heritage.org/index>. Dois países, Bolívia e Zâmbia, podem ser considerados quase-democracias.

<sup>21</sup> Ansell e Samuels, *Inequality and Democratization*.

<sup>22</sup> Lisa Mueller, *Political Protest in Contemporary Africa* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).

<sup>23</sup> Steven Levitsky e Scott Mainwaring, “Organized Labor and Democracy in Latin America”, *Comparative Politics* 39 (outubro de 2006): 21–42.

<sup>24</sup> Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens e John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992); Gay Seidman, *Manufacturing Militance: Workers’ Movements in Brazil and South Africa, 1970–1985* (Berkeley: University of California Press, 1994).

<sup>25</sup> Mark R. Beissinger, *The Revolutionary City: Urbanization and the Global Transformation of Rebellion* (Princeton: Princeton University Press, 2022).

<sup>26</sup> Paul Staniland, “Cities on Fire: Social Mobilization, State Policy, and Urban Insurgency”, *Comparative Political Studies* 43 (dezembro de 2010): 1628.

<sup>27</sup> Beissinger, *Revolutionary City*, 4, 15.

<sup>28</sup> Beissinger, *Revolutionary City*, 14, 406–11.

<sup>29</sup> Horacio Larreguy e John Marshall, “The Effect of Education on Civic and Political Engagement in Nonconsolidated Democracies: Evidence from Nigeria”, *Review of Economics and Statistics* 99 (julho de 2017): 387–401.

<sup>30</sup> Adam Przeworski et al., *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990* (Nova York: Cambridge University Press, 2000); Treisman, “Economic Development and Democracy”.

<sup>31</sup> Jang-Jip Choi, *Democracy After Democratization: The Korean Experience* (Stanford: Walter Shorenstein Asia-Pacific Research Center, 2012), 91.

<sup>32</sup> Seidman, *Manufacturing Militance*.

<sup>33</sup> Ver Ryszard Rapacki e Mariusz Prochniak, “EU Membership and Economic Growth: Empirical Evidence for the CEE Countries”, *European Journal of Compa-*

*rative Economics* 16 (verão de 2019): 3–40. Para uma visão alternativa, ver Thomas Barnebeck Andersen, Mikkel Barslund e Pieter Vanhuyse, “Join to Prosper? An Empirical Analysis of EU Membership and Economic Growth”, *Kyklos* 72 (maio de 2019): 211–38.

<sup>34</sup> Steven Levitsky e Lucan Way, *Revolution and Dictatorship: The Violent Origins of Durable Authoritarianism* (Princeton: Princeton University Press, 2022).

<sup>35</sup> Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization* (Nova York: Cambridge University Press, 2007).

<sup>36</sup> Ver Lucan A. Way, *Pluralism by Default: Weak Autocrats and the Rise of Competitive Politics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015).

<sup>37</sup> Ver Matthew Rhodes-Purdy, Rachel Navarre e Stephen Utych, *The Age of Discontent: Populism, Extremism, and Conspiracy Theories in Contemporary Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2023).

# Países do Golfo Pérsico e sharp power: de aliados a adversários

*Christopher Davidson*

*Christopher Davidson* é autor, mais recentemente, de *From Sheikhs to Sultanism: Statecraft and Authority in Saudi Arabia and the UAE [De xeques ao sultanismo: estadismo e autoridade na Arábia Saudita e nos Emirados Árabes Unidos]* (2021).

Os Emirados Árabes Unidos (EAU) são considerados, há muito tempo, um dos parceiros de segurança mais confiáveis dos Estados Unidos no Oriente Médio. No entanto, uma recente análise do Conselho Nacional de Inteligência (NIC) das atividades dos Emirados Árabes Unidos nos Estados Unidos sugere uma relação mais adversarial: o relatório, compilado em novembro de 2022, revela uma campanha contínua de ações hostis contra as instituições democráticas e a mídia dos EUA, bem como esforços para influenciar ilegalmente a política americana. De acordo com indivíduos que tiveram acesso ao relatório, as atividades dos EAU atravessam várias administrações presidenciais, vão “muito além da mera influência” e constituem “interferência na política americana”. Esta repentina atenção em relação aos EAU representa um “nível elevado de preocupação e um afastamento dramático da maneira elogiosa pela qual o país é mencionado em público pelos secretários de Estado e da Defesa e pelos presidentes dos EUA”<sup>1</sup>.

Para alguns, no entanto, as conclusões do relatório não foram totalmente inesperadas, já que os Emirados Árabes Unidos têm sido associados a uma série de operações controversas não apenas nos Estados

\*Publicado originalmente como “Gulf States and Sharp Power: Allies to Adversaries”, *Journal of Democracy*, Volume 35, Number 1, January 2024 © 2024 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Unidos, mas em toda a Europa Ocidental e em outros lugares. O mesmo ocorreu, em graus variados, com as monarquias do Golfo da Arábia Saudita e do Qatar. As atividades desses Estados não se resumem mais a lobby agressivo, manobras militarizadas legais (“*lawfare*”) ou propaganda; agora incluem operações de influência secretas, sofisticadas, bem financiadas e bem equipadas. Em alguns casos, esses países foram acusados de espionagem explícita (incluindo invasão de computadores e infiltração de agentes) e, no caso da Arábia Saudita, de assassinato, rendição e intimidação de sauditas residentes nos Estados Unidos e na Europa.

Além da espionagem e da violência política da Arábia Saudita, essas monarquias parecem estar empregando uma forma de “*sharp power*” em suas relações com as democracias ocidentais. O Fórum Internacional de Estudos Democráticos cunhou esse termo em 2017 para descrever os esforços contemporâneos de regimes autoritários para “transfixar, penetrar ou perfurar os ambientes informacionais nos países-alvo”. Por meio desses métodos, regimes autoritários podem distorcer o ambiente político dentro das democracias e “minar a integridade das instituições independentes [das democracias]” para atender aos seus interesses.<sup>2</sup>

## Amigo ou inimigo

À primeira vista, essa onda de hostilidade pode parecer confusa. A criação dos Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Qatar — semelhante às outras monarquias do Golfo — esteve intimamente ligada aos interesses imperiais britânicos e dos EUA na Guerra Fria. Desde então, esses Estados mantiveram relações na maior parte das vezes benéficas, embora assimétricas, com as potências ocidentais. Empresas norte-americanas e europeias, por exemplo, assumiram um papel de liderança na construção de suas indústrias nascentes de hidrocarbone-

tos e receberam acesso privilegiado a concessões e parcerias lucrativas. Pouco depois, o petróleo do Golfo Pérsico começou a ser vendido exclusivamente em “petrodólares”, que eram então rotineiramente transformados em títulos do Tesouro dos EUA e em participações em grandes empresas ocidentais, infraestrutura e imóveis. Em paralelo, os militares ocidentais começaram a servir como os principais garanti-dores de segurança no Golfo (como exemplificado pela libertação do Kuwait, liderada pelos EUA, após a invasão do país pelo Iraque em 1991), enquanto os países do Golfo canalizavam bilhões de dólares em receitas de hidrocarbonetos para a compra de armas ocidentais.

No século 21, esses acordos militares ou de “*hard power*” foram acompanhados por consideráveis esforços — particularmente pelos ultrarricos emiradenses e cataris — para adquirir influência por “*soft power*” sobre o Ocidente. Com base em sua antiga predileção pela “diplomacia do talão de cheques” em todo o mundo árabe e islâmico, essas monarquias “amistosas” começaram a adquirir ou patrocinar grandes marcas ocidentais, esportivas, culturais e educacionais, incluindo equipes de futebol de primeira linha, importantes torneios de hipismo, museus e galerias de renome e várias das principais universidades e instituições de pesquisa do mundo.

Apesar de alguns solavancos, no geral, a relação entre o Ocidente e esses países do Golfo parece ter permanecido forte, ou pelo menos sinérgica. Nos últimos anos, por exemplo, tanto os Emirados Árabes Unidos quanto a Arábia Saudita aumentaram a participação de títulos do Tesouro dos EUA em suas reservas, enquanto o Qatar emergiu como um dos maiores fornecedores de gás da União Europeia e o “fornecedor de última instância”<sup>3</sup> do Reino Unido. Grandes acordos de comércio de armas seguiram em ritmo acelerado. No início de 2022, os Estados Unidos elevaram o Qatar ao status de “principal aliado não pertencente à OTAN”, e, em 2023, os Estados Unidos e a Arábia Saudita começaram a discutir um novo tratado de defesa mútua. Enquanto

isso, a construção de “*soft power*” dos Emirados Árabes, Arábia Saudita e Qatar claramente se intensificou: além de aumentar o financiamento de importantes *think tanks*, esses três países estão agora entre os principais doadores estrangeiros de universidades norte-americanas.<sup>4</sup> Em termos desportivos, os investimentos dos Emirados Árabes e do Qatar também se aceleraram, e a Arábia Saudita também entrou em cena, comprando o time de futebol britânico Newcastle United em 2021 e financiando o controverso LIV Golf Tour, que recentemente se fundiu com o PGA Tour.

Além desses laços estreitos, o que é intrigante sobre as atividades hostis agora associadas aos Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Qatar é que elas têm sido o domínio de Estados mais visivelmente beligerantes ou antagonistas em relação ao Ocidente. A já mencionada avaliação do NIC sobre os Emirados Árabes Unidos observa que é raro que a inteligência dos EUA foque dessa maneira em uma “nação amiga em vez de uma potência adversária como Rússia, China ou Irã”. Mais importante, apesar de alguns trabalhos exploratórios sobre as monarquias do Golfo,<sup>5</sup> os estudos sobre *sharp power* vêm se concentrando em rivais ocidentais tradicionais. O relatório de 2017 do Fórum Internacional de Estudos Democráticos, por exemplo, documentou os esforços russos e chineses para subverter democracias na América Latina e na Europa Central, enquanto investigações subsequentes examinaram as operações iranianas e norte-coreanas contra os Estados Unidos e outras grandes democracias.

O que explica, então, essa mudança de comportamento de algumas monarquias do Golfo em relação às democracias ocidentais? Diversas fontes — relatórios governamentais, análises de inteligência, processos judiciais e minhas entrevistas com ex-funcionários do Golfo e consultores políticos — sugerem que uma combinação de fatores internos e geopolíticos tem guiado os líderes dos Emirados Árabes, Arábia Saudita e Qatar para águas desconhecidas, comprometendo inevita-

velmente suas relações estabelecidas com o Ocidente. De forma geral, parece haver uma correlação robusta entre as formas mais adversariais de *sharp power* do Golfo e a natureza cada vez mais autocrática desses regimes, particularmente nos Emirados Árabes Unidos e na Arábia Saudita. Isso, por sua vez, sinaliza que o alargamento dos pontos de tensão entre as democracias ocidentais e as autocracias do mundo pode agora estar separando parceiros internacionais outrora próximos.

### **Operações secretas de influência**

Segundo a cobertura jornalística do relatório do NIC, os Emirados Árabes Unidos participaram de “tentativas ilegais e legais de influenciar a política externa dos EUA de maneiras favoráveis à autocracia árabe” e

exploraram as vulnerabilidades da governança americana, incluindo sua dependência de contribuições de campanha, suscetibilidade a poderosas empresas de lobby e aplicação pouco rigorosa das leis de transparência destinadas a proteger contra a interferência de governos estrangeiros.

Em março de 2018, por exemplo, foi relatado que um importante conselheiro dos Emirados Árabes havia canalizado grandes doações, por meio de um intermediário norte-americano, para legisladores dos EUA que analisavam uma legislação visando o Qatar, que havia emergido como seu principal rival regional.<sup>6</sup> Em julho de 2023, o mesmo homem, juntamente com um empresário americano, foi então condenado por facilitar “contribuições ilegais” dos Emirados Árabes para “comitês políticos para obter acesso e influência junto a um então candidato à presidência dos Estados Unidos e outros em conexão com a eleição presidencial norte-americana de 2016”.<sup>7</sup>

Também surgiram detalhes de uma campanha saudita de desinformação visando fazer lobby contra a aprovação, em 2016, da Lei de

Justiça contra Patrocinadores do Terrorismo (JASTA). Ao permitir que vítimas norte-americanas de terrorismo internacional processassem qualquer país (em vez de apenas aqueles formalmente designados como patrocinadores estatais de terrorismo), a JASTA expôs efetivamente a Arábia Saudita a um longo processo judicial das famílias das vítimas do 11 de setembro que atribuem a culpa pelos ataques a membros do Estado saudita. Em resposta, a embaixada saudita nos Estados Unidos teria supostamente contratado mais de setenta pessoas terceirizadas para recrutar dezenas de ex-combatentes dos EUA para viajar a Washington, encontrar-se com legisladores e manifestar sua oposição à JASTA (sob o argumento de que poderia ter consequências não intencionais para membros das Forças Armadas dos EUA no exterior, que também poderiam ser processados). Muitos dos veteranos de guerra, no entanto, afirmaram não estar cientes do patrocínio saudita daquela viagem, e alguns afirmaram que foram “completamente enganados”, pois lhes havia sido dito, explicitamente, que o governo saudita não estava por trás da campanha. Posteriormente, o Departamento de Justiça dos EUA acusou essas pessoas terceirizadas de não divulgar prontamente o papel de um Estado estrangeiro ou registrar a fonte de seus pagamentos.<sup>8</sup>

De maneira mais dramática, no final de 2022, o Escritório Central de Repressão à Corrupção da polícia belga lançou uma investigação abrangente sobre uma organização criminosa envolvendo funcionários do Parlamento Europeu e os governos do Qatar e, em menor escala, do Marrocos e da Mauritânia. Os promotores afirmam ter extensas evidências de que o Qatar ofereceu suborno, ao longo de vários anos, para restringir as críticas da UE ao tratamento dado aos trabalhadores migrantes, especialmente às vésperas da Copa do Mundo de 2022. O Qatar também teria focado em debates sobre o acordo de trânsito aéreo da UE com a Qatar Airways (assinado em outubro de 2021), bem como uma votação em curso sobre permitir que cidadãos do Qatar e de

outros países do Golfo viajassem para a UE sem necessidade de visto. Como observou a ex-ministra das Relações Exteriores da Espanha, Arancha González, o “Qatargate” ameaça a integridade do Parlamento Europeu e seus membros eleitos popularmente e, assim, o coração da legitimidade democrática da UE. Da mesma forma, o jurista europeu Alberto Alemanno disse que o Qatargate “entrará para a história [da UE] como o maior e mais danoso escândalo político”.<sup>9</sup>

Enquanto isso, no ciberespaço, dezenas de campanhas de propaganda nas redes sociais tiveram sua autoria atribuída aos países do Golfo, em particular, os Emirados Árabes e a Arábia Saudita. Essas campanhas envolveram, em grande parte, a manipulação extensiva e coordenada de conteúdo em importantes plataformas digitais dos EUA, como Twitter (atual X) e Facebook. Essas campanhas tinham um foco na geração de perfis falsos de supostos cidadãos dos EUA e de outros países ocidentais e grande parte do material fraudulento estava em inglês. Pareciam visar tanto enganar (ou intimidar) o público ocidental e internacional quanto influenciar usuários locais e regionais. Em outubro de 2018, por exemplo, o Twitter anunciou que havia suspenso milhares de contas totalmente automatizadas que espalhavam mensagens frequentemente idênticas de apoio aos governos dos Emirados Árabes e da Arábia Saudita. O *New York Times* chegou a descrever uma “fazenda de trolls em Riad”, que estaria “enviando listas de pessoas para ameaçar, insultar e intimidar; cotas diárias de tuítes para preencher; e impulsionamento de mensagens pró-governo”.<sup>10</sup>

Desde então, esses Estados do Golfo têm intensificado seus esforços de manipulação nas redes sociais: uma investigação de fevereiro de 2019 concluiu que várias contas verificadas do Twitter haviam sido de alguma forma sequestradas por agentes que espalhavam propaganda pró-saudita.<sup>11</sup> O Facebook e o Twitter também relataram naquele ano terem removido milhares de contas que disseminavam as posições dos Emirados Árabes e da Arábia Saudita sobre o Qatar

e o Iêmen, enquanto quase seis mil perfis de redes sociais ligados a uma empresa saudita suspeita de fazer parte de uma “significativa operação de informação apoiada pelo Estado saudita” foram excluídos somente em dezembro.<sup>12</sup> Em abril de 2020, o Twitter excluiu mais cinco mil contas de sua plataforma depois que elas foram associadas a uma campanha de propaganda elogiando a liderança saudita e criticando o Qatar e a Turquia.<sup>13</sup>

## Espionagem

Os Emirados Árabes Unidos ampliaram significativamente o escopo de suas tradicionais capacidades de *hacking* e vigilância, que antes se resumiam a dissidentes locais e regionais, passando a abranger uma série de alvos ocidentais e internacionais. Notavelmente, acredita-se que os Emirados Árabes tenham espionado funcionários do *Foreign Office* (Ministério das Relações Exteriores) do Reino Unido, a residência do primeiro-ministro britânico, advogados britânicos que representam a ex-esposa de um xeque sênior dos Emirados Árabes, membros de uma organização de direitos humanos com sede em Londres e pelo menos três jornalistas norte-americanos, a partir de meados da década de 2010, como parte do “Projeto Raven”.<sup>14</sup>

Embora a espionagem entre países aliados não seja novidade, as atividades dos Emirados Árabes são particularmente controversas, não apenas porque utilizam sistemas tecnológicos de ponta fabricados no Ocidente e em Israel, mas também porque foram, muitas vezes, conduzidas por ex-funcionários de inteligência dos EUA. De fato, de acordo com a avaliação do NIC, ao lado de extensas

interferências no sistema político americano, incluindo invasões de computadores nos Estados Unidos [...], os Emirados Árabes Unidos buscaram se tornar uma força no ciberespaço e fizeram uso questionável de

armas cibernéticas, incluindo o recrutamento de ex-funcionários dos EUA para trabalhos de vigilância contra os próprios Estados Unidos.<sup>15</sup>

Em setembro de 2021, três ex-funcionários da inteligência dos EUA — que já haviam confessado trabalhar para os Emirados Árabes Unidos — chegaram a um acordo de adiamento de processo junto ao Departamento de Justiça norte-americano em troca de quase US\$ 1,7 milhão em pagamentos de multas. De acordo com um comunicado de imprensa, eles estavam envolvidos no desenvolvimento de

sistemas sofisticados de hacking e coleta de inteligência com “zero-click” [...] para obter acesso não autorizado a computadores, como telefones celulares, em todo o mundo, incluindo nos Estados Unidos.<sup>16</sup>

O *hacking* da Arábia Saudita parece estar seguindo uma trajetória semelhante. Em setembro de 2015, seu serviço de inteligência teria tentado comprar uma das principais empresas italianas de *spyware*.<sup>17</sup> E, no final de 2017, um alto funcionário saudita teria aberto negociações com uma das empresas israelenses que os Emirados Árabes haviam contratado e falado em “grandes planos para usar suas ferramentas de vigilância em todo o Oriente Médio e Europa”.<sup>18</sup> Pouco depois, a Arábia Saudita assinou um acordo com uma empresa norte-americana que ajudaria a “treinar as crescentes fileiras de cibercombatentes do reino” e, como disse um porta-voz saudita, a “expandir horizontes”.<sup>19</sup> Entre suas vítimas estão o fundador da Amazon e proprietário do *Washington Post*, Jeff Bezos, um jornalista do *New York Times* que está escrevendo um livro sobre a política saudita e funcionários do jornal britânico *The Guardian*.<sup>20</sup>

Além do *hacking*, os Emirados Árabes Unidos e a Arábia Saudita também parecem estar experimentando formas mais tradicionais de espionagem: ambos foram acusados de ter agentes secretos nos Estados Unidos. Em agosto de 2022, por exemplo, um ex-funcionário do

Twitter foi condenado por espionagem em nome do Estado saudita por ter “vendido informações privadas de clientes a um governo estrangeiro” e tentado esconder um pagamento feito por autoridades sauditas.<sup>21</sup> Dois outros apontados como parte do esquema já fugiram para a Arábia Saudita.<sup>22</sup> Quanto aos Emirados Árabes, em julho de 2021, um empresário emiradense (que morava em Los Angeles antes de fugir dos Estados Unidos, em 2018) foi acusado de conspiração com cidadãos norte-americanos — a mando de altos funcionários dos Emirados Árabes Unidos — para influenciar a vitoriosa campanha presidencial de Donald Trump em 2016 e as posições de política externa de seu governo, além de tentar manipular a opinião pública em favor dos interesses emiradenses.<sup>23</sup>

## Violência política

Até agora, a Arábia Saudita tem sido o único país do Golfo a se envolver em violência política no Ocidente. Como descrevem as autoridades americanas, o “Grupo de Intervenção Rápida Saudita” (também chamado de “*Tiger Squad*” [esquadrão tigre]) foi criado em 2017 com o objetivo de realizar missões internacionais contra críticos influentes da Arábia Saudita.<sup>24</sup>

A operação mais polêmica do *Tiger Squad* foi o assassinato e esquartejamento do jornalista Jamal Khashoggi, em outubro de 2018, dentro do Consulado da Arábia Saudita em Istambul (Turquia). Embora cidadão saudita, Khashoggi residia nos EUA e escrevia para o *Washington Post*. Pouco antes de sua morte, ele havia escrito vários dos artigos mais contundentes sobre o príncipe herdeiro da Arábia Saudita, Mohammed bin Salman (MBS). Além disso, Khashoggi teria mantido contato com a equipe jurídica das vítimas do 11 de setembro, e um advogado afirmou em processos judiciais que Khashoggi tinha “informações valiosas”.<sup>25</sup> Em um relatório condenatório de novembro de

2018, a CIA concluiu não apenas que a Arábia Saudita era responsável pela morte de Khashoggi, mas que o próprio MBS provavelmente havia aprovado a operação.<sup>26</sup>

De acordo com autoridades americanas, o *Tiger Squad* também foi responsável por repatriar à força cidadãos sauditas no exterior, que o regime saudita considerava problemáticos, e em seguida detê-los em palácios sauditas. Em agosto de 2017, por exemplo, surgiram relatos de três “príncipes dissidentes” que haviam sido sequestrados na França, Itália e Marrocos e levados de volta à Arábia Saudita. Em 2019, acreditava-se que pelo menos um outro “príncipe secundário” havia sido capturado.<sup>27</sup> Além disso, em toda a Europa e América do Norte, o Estado saudita esteve envolvido em vários outros casos de violência planejada ou comportamento intimidatório. De acordo com uma ação judicial movida por um ex-funcionário de segurança saudita com laços com um rival de MBS, em outubro de 2018, o príncipe herdeiro enviou o *Tiger Squad* ao Canadá (onde o funcionário vive exilado) com o objetivo de matá-lo ou repatriá-lo.<sup>28</sup> Em abril de 2019, um renomado crítico palestino de MBS, que mora na Noruega, revelou que havia sido colocado sob proteção da polícia norueguesa após receber um aviso das autoridades do país de que estava em perigo de uma ameaça não especificada “emanada do reino [saudita]”.<sup>29</sup> Da mesma forma, em janeiro de 2020, um satirista saudita radicado em Londres divulgou que a polícia o alertou sobre uma ameaça à sua vida, enquanto em junho de 2020, um proeminente dissidente saudita radicado no Canadá revelou que as autoridades receberam informações de que ele era um alvo em potencial.<sup>30</sup>

## Motivos do Golfo

Uma das explicações mais prevalentes para o aumento dessas atividades hostis é que Emirados Árabes, Arábia Saudita e Qatar têm se

antecipado e se preparado para um declínio da influência norte-americana sobre o Oriente Médio. Afinal, durante os protestos da Primavera Árabe (2010–2012), a região foi testemunha não apenas da relutância dos Estados Unidos em apoiar regimes pró-ocidentais no Egito e na Tunísia, mas também de sua indiferença às manifestações em massa no Bahrein — que só se dissiparam após uma intervenção militar conjunta saudita-emiradense. Além disso, o crescimento a partir de 2014 da produção de petróleo de xisto dos EUA aumentou significativamente a autossuficiência energética do país (reduzindo assim sua dependência das importações de hidrocarbonetos do Golfo), enquanto a tão propagada “guinada para a Ásia” do governo de Barack Obama (2009-2017) desviou ainda mais a atenção dos EUA do Oriente Médio.

Nesse contexto, entende-se que as monarquias do Golfo estejam tomando as rédeas da situação — sem se importar com as relações estabelecidas entre o Golfo e o Ocidente — ao mesmo tempo em que sinalizam a disposição de cooperar mais estreitamente com outras potências mundiais. Os Emirados Árabes Unidos, por exemplo, já vêm trabalhando contra os interesses dos EUA na Líbia, apoiando forças contrárias ao governo internacionalmente reconhecido, incluindo os mercenários do Grupo Wagner, da Rússia.<sup>31</sup> Os Emirados Árabes Unidos também se tornaram um *hub* para escapar das sanções ocidentais impostas à Rússia após a invasão à Ucrânia em 2022. O Departamento do Tesouro dos EUA chegou a acusar os Emirados Árabes Unidos de facilitar a transferência de *drones* e outros suprimentos militares para a Rússia.<sup>32</sup> Além disso, um recente relatório de inteligência dos EUA alega que a inteligência russa convenceu os Emirados Árabes Unidos a “trabalhar junto contra as agências de inteligência dos EUA e do Reino Unido”.<sup>33</sup> Em outros lugares do mundo, além de concordar com a Índia em realizar trocas comerciais em rúpias em vez de dólares americanos,<sup>34</sup> no último verão, os Emirados Árabes Unidos realizaram seus primeiros exercícios conjuntos de treinamento de sua força aérea

com as da China,<sup>35</sup> e se retiraram de uma grande coalizão naval regional liderada pelos EUA.<sup>36</sup>

---

***A crescente hostilidade dos Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Qatar em relação ao Ocidente está fortemente correlacionada com o aprofundamento do autoritarismo de seus regimes já não democráticos, que nos últimos anos pararam de fingir apoiar reformas e de falar sobre democratização.***

---

O relacionamento próspero da Arábia Saudita com o principal fundo soberano da Rússia também se mostrou controverso no Ocidente, especialmente desde o início da guerra na Ucrânia.<sup>37</sup> Também têm sido alvo de críticas os relatos de que a Arábia Saudita está fabricando mísseis balísticos com a ajuda da China e que a empresa estatal de

petróleo e gás do país está considerando precificar parte de seu petróleo em yuan chinês em vez de dólares americanos.<sup>38</sup> Enquanto isso, o Qatar tem diversificado suas compras de armas, reduzindo a participação de países do Ocidente, comprando sistemas de mísseis e foguetes chineses em 2017 e armas antitanque e de pequeno porte russas em 2018. Em 2019, o Qatar teria realizado negociações preliminares com a Rússia para a aquisição de seu sistema de defesa antimísseis S-400.<sup>39</sup>

Embora essas e outras ações semelhantes dos países do Golfo tenham adicionado tensão às suas relações com o Ocidente e provavelmente indiquem um realinhamento geopolítico de longo prazo, no curto prazo as bases das relações entre o Golfo Pérsico e o Ocidente parecem bastante fortes. Mesmo que os Estados Unidos tenham reduzido a importação de energia da região (devido ao crescimento da produção de petróleo de xisto em território norte-americano), a Europa provavelmente continuará dependente do petróleo do Golfo por muitos anos, e nem a Rússia nem a China parecem prontas para oferecer aos países do Golfo amplas garantias de segurança. O desempenho

militar insatisfatório da Rússia na Guerra da Ucrânia reavivou as percepções de Estados do Golfo de que as potências ocidentais ainda são a melhor aposta, enquanto a China — embora festejada por intermediar a recente reaproximação entre a Arábia Saudita e o Irã — é vista pelos líderes da região como um país que se beneficia indiretamente da proteção marítima dos EUA.

Por essas razões, em vez da política de grandes potências, a nova abordagem dos Emirados Árabes Unidos, da Arábia Saudita e do Qatar em relação ao Ocidente parece ser mais bem explicada pelos interesses e ressentimentos dos próprios países — e, mais especificamente, pela necessidade de sobrevivência de seus regimes autoritários ou o sucesso de suas políticas externas regionais linha-dura. Em certa medida, o foco específico desses países explica por que as outras monarquias do Golfo, como Bahrein, Kuwait e Omã, permaneceram em grande parte à margem. De fato, embora sem dúvida compartilhem algumas das mesmas preocupações com o Ocidente que os Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Qatar, eles têm lidado com situações econômicas domésticas muito mais desafiadoras e, em alguns casos, agitação ou polarização política muito maiores.

*Emirados Árabes Unidos.* Nos últimos anos, os Emirados Árabes Unidos tiveram diferenças significativas com os Estados Unidos sobre o Islã político, o expansionismo iraniano e a necessidade de uma nova liderança na Arábia Saudita, o aliado mais próximo e significativo dos Emirados Árabes. O presidente e governante de fato do país de longa data, Mohammed bin Zayed (MBZ), sempre identificou os islamistas como a sua principal ameaça existencial — não apenas para seu próprio regime, mas também para outros líderes autoritários “moderados” da região. Ele acredita que esses grupos islamitas poderiam desafiar tanto as “monarquias tradicionais” legitimadas religiosamente quanto os potentados seculares e supostamente apoiar processos democráticos mais ao estilo ocidental. Por essa razão, embora MBZ tenha des-

mantelado com sucesso o ramo islamista dos Emirados Árabes Unidos entre 2011 e 2012, as autoridades emiradenses que entrevistei na época expressaram grande apreensão em relação ao que percebiam como traição do governo Obama aos então ditadores do Egito e da Tunísia durante a Primavera Árabe. Além disso, eles ficaram consternados com a rapidez com que os Estados Unidos apoiaram os movimentos políticos islâmicos que sucederam os governantes autocratas do norte da África na esteira da Primavera Árabe.

Como resultado de sua desconfiança em relação aos islamistas, MBZ também ficou perturbado com a crescente influência do vizinho Qatar nos círculos políticos ocidentais. O Qatar — em um esforço para se proteger contra a dominação regional dos Emirados Árabes e da Arábia Saudita — há muito tempo forneceu apoio financeiro a movimentos islâmicos, enquanto sua rede de mídia pública Al-Jazeera fez uma cobertura simpática à organização islâmica mais influente do Egito, a Irmandade Muçulmana.\*

O líder emirense MBZ também discordou da política ocidental em relação ao Irã: ele se opôs fortemente ao Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA) de 2015, que impôs limites ao programa nuclear iraniano em troca do alívio às sanções ocidentais ao regime dos aiatolás. Ele também considerou o apoio logístico dos EUA à intervenção conjunta dos Emirados Árabes Unidos e da Arábia Saudita contra os *houthis* do Irã no Iêmen (que também começou em 2015) insuficiente e pouco empenhado.

MBZ expressou insatisfação semelhante com o apoio dos EUA a Mohammed bin Nayef (MBN), que foi príncipe herdeiro da Arábia Saudita de 2015 a 2017. Além de evidências de animosidade pessoal entre os dois homens,<sup>40</sup> minhas entrevistas com assessores políticos dos Emirados Árabes Unidos em 2018 e 2019 revelaram que MBZ

\* Nota do editor brasileiro: A Irmandade Muçulmana venceu as eleições de 2012 no Egito e governou o país por cerca de um ano, mas em 2013 foi deposta por um golpe militar liderado pelo General Abdel Fattah al-Sisi. Eleito presidente em 2014, Sisi consolidou-se no poder e já foi reeleito duas vezes desde então.

não havia ficado impressionado com os laços de MBN com os serviços de inteligência ocidentais, julgava-o incapaz de reduzir a médio prazo a dependência econômica saudita das exportações de petróleo, controlar a dívida pública, combater a corrupção arraigada da elite do país, neutralizar os islamistas e evitar um eventual fracasso do regime saudita.<sup>41</sup> Como resultado, MBZ estava determinado a redirecionar, por todos os meios necessários, o apoio dos EUA para Mohammad Bin Salman (MBS), que havia sido nomeado ministro da Defesa da Arábia Saudita em janeiro de 2015.<sup>†</sup>

**Arábia Saudita.** Não é surpreendente que, uma vez que MBS se tornou príncipe herdeiro em 2017, a maioria das preocupações da Arábia Saudita com os Estados Unidos se alinhasse estreitamente com as dos Emirados Árabes Unidos. Por exemplo, entende-se que MBS tenha ficado extremamente incomodado com a crescente influência de populares pregadores islâmicos sauditas, muitos dos quais tinham milhões de discípulos online e eram frequentemente retratados pela mídia ocidental como reformadores pró-democracia.<sup>42</sup> MBS também ficou conhecido por ter ficado particularmente ofendido pela entrevista de Barack Obama à revista *Atlantic* em 2016, na qual o então presidente dos EUA criticou fortemente a rivalidade entre a Arábia Saudita e o Irã e sugeriu que os dois lados precisavam “compartilhar a vizinhança”.<sup>43</sup>

Além disso, em meio aos esforços de MBS para distanciar seu regime embrionário do apoio histórico da Arábia Saudita à Al-Qaeda e outros grupos extremistas (e pouco antes da mencionada promulgação da JASTA), em julho de 2016 o Congresso dos EUA retirou o sigilo das “28 páginas” — a seção previamente censurada de um relatório conjunto do Congresso que abordava as conexões sauditas com os ataques de 11 de setembro. Embora o governo saudita tenha tentado se

<sup>†</sup> Nota do editor brasileiro: Mohammad Bin Salman (MBS) assumiu o posto de primeiro-ministro da Arábia Saudita em 2022 e acabou se consolidando na posição de príncipe herdeiro da Arábia Saudita, vencendo uma disputa pelo poder com seu primo Mohammad Bin Salman (MBS), destituído do cargo de príncipe-herdeiro e dos demais cargos que ocupava em 2017.

antecipar ao problema apoiando oficialmente o fim do sigilo e, depois, iniciando uma campanha de relações públicas para classificar o conteúdo do relatório como insignificante, MBS ainda temia a reação da população norte-americana.<sup>44</sup>

Até certo ponto, as relações dos Emirados Árabes Unidos e da Arábia Saudita com os Estados Unidos melhoraram no governo Trump (2017-2021), especialmente após a retirada dos EUA do JCPOA em 2018. Além disso, Trump não apenas fez de MBS o foco de sua primeira visita de Estado ao exterior, em maio de 2017, mas algumas semanas depois ele parabenizou calorosamente MBS por sua nomeação como príncipe herdeiro (apesar da consequente expulsão de MBN, até então apoiado pelos EUA). Após o assassinato de Khashoggi, Trump em Istambul, Trump colocou em dúvida a análise da CIA sobre a situação e depois rejeitou um pedido da ONU para que o FBI iniciasse uma investigação sobre o crime.

No entanto, os Emirados Árabes e a Arábia Saudita permaneceram cautelosos e havia tensão significativa com o governo norte-americano em quase todos os outros temas. Em relação ao islamismo, por exemplo, os esforços de Trump para designar a Irmandade Muçulmana como uma organização terrorista estrangeira efetivamente estagnaram, enquanto seu apoio inicial no Twitter ao bloqueio ao Qatar (iniciado em junho de 2017), liderado pelos Emirados Árabes e pela Arábia Saudita, logo se dissipou, e suas tentativas posteriores de intermediar uma reunião de paz em Camp David (EUA) não foram bem recebidas. Ainda mais grave, Trump era visto como muito pouco confiável em relação ao Irã. Ele não apenas recuou dos ataques planejados dos EUA contra o Irã em junho de 2019 como, alguns meses depois, não pressionou por nenhum tipo de retaliação dos EUA após os ataques de drones ligados ao Irã à infraestrutura petrolífera da Arábia Saudita.

Embora o atual presidente norte-americano Joe Biden (que sucedeu Trump em 2021) não tenha piorado as coisas (como muitos nos

Emirados Árabes e na Arábia Saudita temiam, dadas as suas promessas de campanha de responsabilizar MBS pela morte de Khashoggi), também há uma sensação de que nada melhorou nas relações desses países do Golfo com os EUA. O fim do bloqueio ao Qatar algumas semanas antes da posse de Biden, por exemplo, foi provavelmente mais motivado pelo desejo de MBS de apresentar uma frente árabe unida dos países do Golfo contra o Irã do que por um espírito de reconciliação ou a necessidade de aplacar o novo governo norte-americano. Na verdade, pode haver considerável ressentimento emiradense em relação ao acordo com o Qatar. Enquanto isso, a garantia de segurança dos EUA continua sendo questionada. Os ataques aéreos ligados aos *houthis* em janeiro de 2022 no aeroporto de Abu Dhabi (capital dos Emirados Árabes Unidos) não provocaram nenhuma retaliação específica dos Estados Unidos (e podem até ter levado Washington a exigir pagamento por mais assistência de defesa).<sup>45</sup> Da mesma forma, os ataques transfronteiriços de março de 2022 em várias instalações importantes de energia e dessalinização da Arábia Saudita receberam pouco mais do que uma branda condenação por parte dos EUA e certamente nenhuma resposta militar.

**Qatar.** A maioria das preocupações do Qatar em relação aos Estados Unidos têm sido igualmente sérias, mas, muitas vezes, refletem objetivos e prioridades muito diferentes. Na esteira da Primavera Árabe, por exemplo, a principal queixa de Doha (capital do Qatar) não foi a aparente deslealdade de Washington para com os depostos líderes do Egito e da Tunísia, mas sim sua indiferença em relação ao golpe militar no Egito em julho de 2013, apoiado pelos Emirados Árabes Unidos e pela Arábia Saudita. O problema aumentou em 2017, quando o Qatar não conseguiu convencer os Estados Unidos a por fim ao bloqueio ao país, apesar da presença militar massiva dos EUA em solo catari. Embora as relações do Qatar com os Estados Unidos tenham sem dúvida melhorado durante o governo Biden — dados o fim do bloqueio e a

atualização do país para o status de grande aliado não pertencente à OTAN —, a tensão com outros países ocidentais tem aumentado.

Por exemplo, o governo do Qatar temia que qualquer crítica ou investigação formal europeia sobre o país pudesse prejudicar (ou frustrar) a realização da já controversa Copa do Mundo de 2022, que era vista como central para diversificar a economia, reduzindo a participação dos hidrocarbonetos, e acumular mais *soft power*. Como resultado, além de tentar direcionar debates economicamente consequentes da UE a favor do Qatar (como exemplificado pelo acordo de trânsito aéreo mencionado anteriormente), o regime sentiu uma necessidade crescente de repelir quaisquer alegações envolvendo corrupção, abusos de direitos humanos ou outras questões controversas. Anteriormente, o ministro das Relações Exteriores do Qatar havia rechaçado a cobertura europeia das condições dos trabalhadores migrantes do país e as alegações de corrupção sobre sua candidatura à Copa do Mundo como uma “campanha de difamação” baseada em “preconceito e racismo”.<sup>46</sup>

## O panorama geral

Além dos motivos específicos dos Emirados Árabes, da Arábia Saudita e do Qatar — que em grande parte se alinham às expectativas da “teoria realista das relações internacionais” — sua crescente hostilidade em relação ao Ocidente está fortemente correlacionada com o aprofundamento do crescente autoritarismo de seus regimes, que nos últimos anos pararam de fingir apoiar reformas e de falar sobre democratização. Paralelamente ao fenômeno global de “retrocesso democrático”, eles estão emergindo como exemplos notáveis de autoritarismo descarado e assertivo.

As principais análises dos níveis de democracia (ou melhor, de autoritarismo) nesses países do Golfo sugerem claramente um estreitamento de quase todas as liberdades políticas e civis remanescentes

na região. Há cinco anos, por exemplo, o observatório da democracia Freedom House havia atribuído aos Emirados Árabes Unidos uma pontuação global de liberdade de 20 (em uma escala de 100 pontos), enquanto a Arábia Saudita obteve 10 e o Qatar, 26. Até 2022, no entanto, suas pontuações haviam retrocedido à categoria “não livre”, com os Emirados Árabes recebendo 18, a Arábia Saudita, 8, e o Qatar, 25. Dados do projeto Variedades da Democracia contam uma história muito semelhante, com grande parte da queda nos índices atribuída a repressões à liberdade de expressão e crescentes restrições às ONGs.

Publicamente, esses Estados também parecem mais abertos em relação a sua guinada autoritária. MBS, por exemplo, disse uma vez em uma reunião no Vale do Silício (Califórnia) que “há uma vantagem [...] no tipo de mudança rápida que um monarca absoluto pode fazer com um só passo, enquanto uma democracia tradicional precisaria de dez passos”.<sup>47</sup> Da mesma forma, um alto funcionário dos Emirados Árabes Unidos confirmou, em 2012, que um sistema multipartidário não fazia parte do “objetivo final” de seu governo, pois não “corresponde à nossa cultura ou desenvolvimento histórico”.<sup>48</sup> Embora o Qatar tenha finalmente realizado suas primeiras eleições para a Assembleia Consultiva em outubro de 2021 (após oito anos de atrasos), nenhum esforço foi feito para garantir um sufrágio justo: uma nova lei eleitoral perniciosamente excluiu tribos inteiras e milhares de cidadãos naturalizados.

À medida que os regimes dos Emirados Árabes e da Arábia Saudita se tornaram mais autoritários, eles também se tornaram mais personalistas. Notavelmente, o antigo modelo de governança baseado em consenso parece ter sido substituído pelos círculos internos muito mais restritos de MBZ e MBS, que incluem apenas familiares e amigos próximos.<sup>49</sup> Essa mudança autocrática deu a MBZ e MBS controle irrestrito sobre os instrumentos do poder estatal, incluindo política externa, segurança nacional e serviços de inteligência. Além disso, claramente “tratando as instituições do Estado como seus instrumentos

pessoais” — de acordo com a definição clássica de sultanismo de Max Weber — e ignorando arbitrariamente as restrições tradicionais ao seu poder, seus regimes já estão se comportando de maneira precipitada, propensa a erros ou excessivamente agressiva.

É importante ressaltar que essa tendência não é tão aparente nas outras monarquias do Golfo. É difícil afirmar que o emir do Qatar governa de maneira personalista; diversas outras pessoas ainda exercem considerável influência nos bastidores. A família que governa o Kuwait está fragmentada; seu emir é incapaz de dissipar os conflitos dinásticos ou conter a Assembleia Nacional. Mesmo que o Bahrein esteja se tornando mais autoritário, isso parece ser impulsionado por interesses coletivos do regime, em vez de uma tomada de poder por um indivíduo. Enquanto isso, o novo governante de Omã (o único “sultão” oficial do Golfo), já se comprometeu com o “*business as usual*”. Sua decisão de conceder posições importantes no governo a supostos rivais sugere que ele pode até estar aberto a governar por coalizão.

De maneira geral, parece significativo que, dos três países do Golfo mais dispostos a empregar táticas hostis em relação ao Ocidente, os dois que buscam as formas mais arriscadas de *sharp power* — os Emirados Árabes e a Arábia Saudita — representam os casos mais extremos de personalismo (ou, como o chamei, com base em seus altos níveis de desenvolvimento econômico, “sultanismo avançado”).<sup>50</sup> Além disso, embora os esforços desses três países para desorganizar seletivamente as instituições democráticas ocidentais, semear confusão e (no caso da Arábia Saudita) exercer violência política tenham sido claramente meios para fins específicos do Estado, eles sem dúvida enfraqueceram a integridade democrática do Ocidente e comprometeram sua segurança. Afinal, seus agentes interferiram em campanhas políticas, subverteram parlamentos, roubaram dados sensíveis e intimidaram (e às vezes mataram) cidadãos ocidentais.

As relações entre o Golfo e o Ocidente entraram, portanto, em uma era mais complexa e imprevisível, e as ramificações mais amplas já estão sendo sentidas: aliados históricos não estão isentos da crescente divisão global entre democracias e autocracias, a futura cooperação política entre o Golfo Pérsico e o Ocidente está longe de ser algo garantido, e o Ocidente precisará reavaliar suas prioridades de segurança nacional em relação ao Golfo. Nuances maiores já estão aparecendo nas análises de inteligência focadas no Golfo, reclassificando seus países como potenciais adversários (conforme o relatório do NIC sobre os Emirados Árabes), enquanto o Parlamento Europeu tem elaborado novas diretrizes sobre interações com diplomatas e lobistas do Golfo.<sup>51</sup>

É pouco provável que tais medidas sejam suficientes. O Ocidente tem pouco controle real sobre a guinada cada vez mais autoritária de seus “parceiros” do Golfo, e tudo indica que os Emirados Árabes, a Arábia Saudita e o Qatar continuarão a ver as instituições democráticas ocidentais e a segurança nacional como alvos legítimos. Assim, há uma demanda urgente por capacidades de contraespionagem mais robustas calibradas para o Golfo e suas operações de influência sofisticadas. Democracias ocidentais iniciaram um novo capítulo com os países do Golfo, e seus laços devem estar baseados nas realidades atuais, não em um passado cada vez mais distante.

## Notas

<sup>1</sup> John Hudson, “U.S. Intelligence Report Says Key Gulf Ally Meddled in American Politics”, *Washington Post*, 12 novembro 2022.

<sup>2</sup> Christopher Walker e Jessica Ludwig, eds., *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence* (Washington, D.C.: National Endowment for Democracy, 2017), 13; Christopher Walker, “What Is ‘Sharp Power’?”, *Journal of Democracy* 29 (julho 2018): 11–12 (Ed. bras.: “O que é ‘sharp power’ e como ele perfura as instituições democráticas”, *Journal of Democracy em português* 7, n. 2 [novembro 2018]).

<sup>3</sup> Nikolay Kozhanov, “Qatar Is No Short-Term Savior, but It May Still Play a Role in Strengthening EU Energy Security”, Middle East Institute, 7 fevereiro 2022.

<sup>4</sup> “College Foreign Gift and Contract Report”, U.S. Department of Education, 22 outubro 2022.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Panos Kourgiotis, “‘Moderate Islam’ Made in the United Arab Emirates: Public Diplomacy and the Politics of Containment”, *Religions* 11 (janeiro 2020); Sarath K. Ganji, “The Rise of Sportswashing”, *Journal of Democracy* 34 (abril de 2023): 62–77.

<sup>6</sup> Desmond Butler, Tom LoBianco e Bradley Klapper, “Mueller Probe Witness Secretly Backed UAE Agenda in Congress”, Associated Press, 25 março 2018.

<sup>7</sup> U.S. Department of Justice, “Businessman Sentenced for \$3.5M Foreign Conduit Contribution Scheme”, 18 julho 2023.

<sup>8</sup> Jon Gambrell, “Saudis Paid for US Veteran Trips Against 9/11 Lawsuit Law”, Associated Press, 11 maio 2017.

<sup>9</sup> Eleni Varvitsioti et al., “Inside the ‘Qatargate’ Graft Scandal Rocking the EU”, *Financial Times*, 29 janeiro 2023; Jakob Hanke Vela, “Scandal Pushes MEPs to Review Qatar Airways’ Access Deal with EU”, *Politico*, 13 dezembro 2022; Alemanno citado em “Qatargate Will Go Down in History as the Largest and Most Damaging Political Scandal”, France 24, 18 janeiro 2023.

<sup>10</sup> Katie Benner et al., “Saudis’ Image Makers: A Troll Army and a Twitter Insider”, *New York Times*, 20 outubro 2018.

<sup>11</sup> Marc Owen Jones, “Saudi Trolls Hijacking Dead People’s Twitter Accounts to Amplify Riyadh Propaganda”, *New Arab*, 25 fevereiro 2019.

<sup>12</sup> Nathaniel Gleicher, “Removing Coordinated Inauthentic Behavior in UAE, Egypt and Saudi Arabia”, Meta, 1º agosto 2019; Twitter Safety, “Disclosing New Data to Our Archive of Information Operations”, blog do Twitter, 20 setembro 2019; Twitter Safety, “New Disclosures to Our Archive of State-Backed Information Operations”, blog do Twitter, 20 dezembro 2019.

<sup>13</sup> Twitter Safety, 2 abril 2020, Twitter, <https://twitter.com/TwitterSafety/status/1245682439969792005>.

<sup>14</sup> Ronald J. Deibert, “Subversion Inc: The Age of Private Espionage”, *Journal of Democracy* 33 (abril 2022): 28–44.

<sup>15</sup> Tim Starks, “The Strongest Evidence Yet That UAE Is Trying to Meddle in U.S. Politics”, *Washington Post*, 14 novembro 2022.

<sup>16</sup> U.S. Department of Justice, “Three Former U.S. Intelligence Community and Military Personnel Agree to Pay More than \$1.68 Million to Resolve Criminal Charges Arising from Their Provision of Hacking-Related Services to a Foreign Government”, comunicado de imprensa, 14 setembro 2021.

<sup>17</sup> John Leyden, “Saudi Arabia: They Liked Hacking Team So Much They Tried to Buy the Company”, *The Register*, 28 setembro 2015.

<sup>18</sup> Mark Mazzetti et al., “A New Age of Warfare: How Internet Mercenaries Do Battle for Authoritarian Governments”, *New York Times*, 21 março 2019.

<sup>19</sup> Michael Forsythe et al., “Consulting Firms Keep Lucrative Saudi Alliance, Shaping Crown Prince’s Vision”, *New York Times*, 4 novembro 2018.

<sup>20</sup> Stephanie Kirchgaessner, “Jeff Bezos Hack: Amazon Boss’s Phone ‘Hacked by Saudi Crown Prince’”, *Guardian*, 22 janeiro 2020; Bill Marczak et al., “New York Times Journalist Ben Hubbard Hacked with Pegasus After Reporting on Previous Hacking Attempts”, blog Citizen Lab Targeted Threats, 24 outubro 2021; “Guardian Told It Was Target of Saudi Hacking Unit After Khashoggi Killing”, *Guardian*, 19 junho 2019.

<sup>21</sup> “Former Twitter Employee Is Convicted in Saudi Spy Case”, Reuters, 9 agosto 2022.

<sup>22</sup> U.S. Department of Justice, “Two Former Twitter Employees and a Saudi National Charged as Acting as Illegal Agents of Saudi Arabia”, comunicado de imprensa, 7 novembro 2019.

<sup>23</sup> Os supostos co-conspiradores do empresário dos Emirados Árabes Unidos, ambos cidadãos americanos, foram posteriormente absolvidos pelo júri em novembro de 2022. U.S. Department of Justice, “Former Advisor to Presidential Candidate Among Three Defendants Charged with Acting as Agents of a Foreign Government”, comunicado de imprensa, 20 julho 2021; Rebecca Davis O’Brien, “Former Trump Adviser Acquitted on Charges of Acting as Emirati Agent”, *New York Times*, 4 novembro 2022.

<sup>24</sup> Mark Mazzetti e Ben Hubbard, “It Wasn’t Just Khashoggi: A Saudi Prince’s Brutal Drive to Crush Dissent”, *New York Times*, 17 março 2019.

<sup>25</sup> Adam Klasfeld, “9/11 Families Detail Meeting with Slain Reporter Khashoggi”, Courthouse News Service, 4 março 2020.

<sup>26</sup> Shane Harris, Greg Miller e Josh Dawsey, “CIA Concludes Saudi Crown Prince Ordered Jamal Khashoggi’s Assassination”, *Washington Post*, 16 novembro 2018.

<sup>27</sup> Reda El Mawy, “Saudi Arabia’s Missing Princes”, BBC, 15 agosto 2017; Mazzetti e Hubbard, “It Wasn’t Just Khashoggi”.

<sup>28</sup> Spencer S. Hsu e Shane Harris, “Former Saudi Intelligence Officer Accuses

Crown Prince of Ordering His Assassination in Canada”, *Washington Post*, 6 agosto 2020; “Saudi ‘Tiger Squad’ Lawsuit”, Public Safety Canada, 7 agosto 2020.

<sup>29</sup> Stephanie Kirchgaessner e Nick Hopkins, “CIA Warns Arab Activist of Potential Threat from Saudi Arabia”, *Guardian*, 7 maio 2019.

<sup>30</sup> David Segal, “He Mocks Saudi Arabia on YouTube. Yes, He Fears for His Safety”, *New York Times*, 30 janeiro 2020; Stephanie Kirchgaessner, “‘Exclusive: Saudi Dissident Warned by Canadian Police He Is a Target’”, *Guardian*, 21 junho 2020.

<sup>31</sup> David Pilling et al., “Wagner’s Future in Africa in Question After Russian Mutiny”, *Financial Times*, 28 junho 2023.

<sup>32</sup> Matthew T. Page e Jodi Vittori, *Kleptocratic Adaptation: Anticipating the Next Stage in the Battle Against Transnational Kleptocracy* (Washington, D.C.: National Endowment for Democracy, 2023); U.S. Department of the Treasury, “Treasury Targets Russian Financial Facilitators and Sanctions Evaders Around the World”, comunicado de imprensa, 12 abril 2023.

<sup>33</sup> Nomaan Merchant, Ellen Knickmeyer e Jon Gambrell, “Leaked US Intel: Russia Operatives Claimed New Ties with UAE”, Associated Press, 11 abril 2023.

<sup>34</sup> Arpan Chaturvedi, “India Ties up with UAE to Settle Trade in Rupees”, Reuters, 15 julho 2023.

<sup>35</sup> “China, UAE air forces to conduct first joint training”, Xinhua, 31 julho 2023.

<sup>36</sup> “UAE Rejects Mischaracterisation of US-UAE Conversations Regarding Maritime Security”, Emirates News Agency, 31 maio 2023.

<sup>37</sup> Rory Jones, “Saudi Sovereign-Wealth Fund Reveals Finances for First Time Ahead of Bond Sale”, *Wall Street Journal*, 28 setembro 2022.

<sup>38</sup> Zachary Cohen, “US Intel and Satellite Images Show Saudi Arabia Is Now Building Its Own Ballistic Missiles with Help of China”, CNN, 23 dezembro 2021; Summer Said e Stephen Kalin, “Saudi Arabia Considers Accepting Yuan Instead of Dollars for Chinese Oil Sales”, *Wall Street Journal*, 15 março 2022.

<sup>39</sup> Maclyn Seneor, “Qatar Displays Chinese Missile”, *Arms Control Today*, 1º março 2018; “Russia, Qatar Sign Contracts for Delivery of Small Arms, Kornet Missile Systems”, TASS, 21 julho 2018; “Qatar Still Studying Russian Defense System, Minister Says”, *Reuters*, 4 março 2019.

<sup>40</sup> U.S. Department of State, “S/P Director Haass and Chief of Staff Muhammad bin Zayid Discuss Iraq, Iran, and Saudi-U.S. Relations”, cabo diplomático: 03ABU-DHABI237\_a, 15 janeiro 2003.

<sup>41</sup> Malise Ruthven, “MBS: The Rise to Power of Mohammed bin Salman—A Palace Coup”, *Financial Times*, 30 abril 2020.

<sup>42</sup> Mais notavelmente, o *New York Times* descreveu como Salman Al-Awda defen-  
de a democracia em sua escrita e nas redes sociais. Robert F. Worth, “Leftward Shift  
by Conservative Cleric Leaves Saudis Perplexed”, *New York Times*, 4 abril 2014.

<sup>43</sup> Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine”, *Atlantic*, abril de 2016.

<sup>44</sup> Ver, por exemplo, “Saudi Arabia Responds to Declassification of the ‘28 Pages’”, Embaixada do Reino da Arábia Saudita, 15 julho 2016.

<sup>45</sup> Barak Ravid, “Why a Bill the U.S. Handed to the UAE Last Year Shocked MBZ”, *Axios*, 10 maio 2023.

<sup>46</sup> John Irish e Amena Bakr, “Qatar Says ‘Prejudice and Racism’ Behind Criticism of 2022 World Cup”, Reuters, 3 junho 2015.

<sup>47</sup> Christopher Dickey, “‘MBS’ Chronicles the Shockingly Young, Powerful and Ruthless Saudi Crown Prince”, *New York Times*, 9 março 2020.

<sup>48</sup> Anwar Gargash, “Amid Challenges, UAE Policies Engage Gradual Reforms”, *The National* (EAU), 25 agosto 2012.

<sup>49</sup> Christopher M. Davidson, *From Sheikhs to Sultanism: Statecraft and Authority in Saudi Arabia and the UAE* (Nova York: Oxford University Press, 2021), pp. 113–24.

<sup>50</sup> Davidson, *From Sheikhs to Sultanism*, pp. 237–67.

<sup>51</sup> Eddy Wax, “EU Parliament Aims to Tighten Access for Qatari, Moroccan Diplomats”, *Politico*, 14 abril 2023.

# O autocrata em formação: 10 anos do regime Sisi

*Hesham Sallam*

*Hesham Sallam é pesquisador sênior e diretor associado de pesquisa do Centro de Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito da Universidade de Stanford.*

Uma década se passou desde que o General Abdel Fattah al-Sisi assumiu a presidência do Egito, um ano após liderar um golpe militar contra Mohamed Morsi (2012–13), o presidente eleito a quem o general havia servido como ministro da Defesa. O reinado de Sisi tem sido o de um autocrata em formação que governa principalmente por tentativa e erro, já que seu conhecimento e experiência raramente correspondem à sua excessiva confiança. Ele baseou suas prioridades, estratégias e tomadas de decisão mais em uma combinação de desejo, medo e instinto do que nas necessidades do povo egípcio e no que é realmente viável.

Sisi não apenas está aprendendo no cargo, como sua impaciência, tendências personalistas e visão de mundo complicada muitas vezes levam a decisões impulsivas. Quando o tiro sai pela culatra, ele responde com reformas tímidas ou insiste no erro. É assim que Sisi tem abordado a economia, a dissidência e seu próprio aparato político. O resultado é uma autocracia precária incapaz de administrar prioridades econômicas conflitantes, fortemente dependente de coerção e apoio externo e teimosamente aversa à mediação de instituições formais e alianças políticas.

*\*Publicado originalmente como “The Autocrat-in-Training: The Sisi Regime at 10”, Journal of Democracy, Volume 35, Number 1, January 2024 © 2024 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.*

Nos primeiros anos da presidência de Sisi, ele se concentrou principalmente em produzir crescimento econômico rápido, já que a economia egípcia estava em crise desde a queda do ditador Hosni Mubarak (que governou de 1981 a 2011) durante a revolução egípcia de 2011, um dos momentos mais marcantes da chamada Primavera Árabe que eclodiu no norte da África e o Oriente Médio entre 2010 e 2012. Ao assumir o poder de fato após o golpe militar de 2013, e sobretudo após ser eleito presidente em 2014, Sisi tentou estimular o crescimento por meio de projetos de infraestrutura liderados pelo Estado: construção da Nova Capital Administrativa (NAC), dezenas de novas cidades, um novo Canal de Suez e uma ampla gama de projetos de infraestrutura de transportes. Essas iniciativas trouxeram enorme publicidade e projetaram uma imagem de modernidade, legitimando, assim, o estilo de governo personalista de Sisi e reforçando sua imagem como um salvador da pátria que, sozinho, estava tirando o Egito da situação de desespero e declínio econômico.

Mas por trás desses projetos havia mais do que rápido crescimento e manobras de relações públicas. Sisi colocou as Forças Armadas do Egito no comando desses projetos, expandindo, assim, o já significativo papel dos militares na economia. A estratégia econômica de Sisi, centrada nos militares, evidenciava sua desconfiança tanto em relação à burocracia pública quanto ao setor privado. Ele via a primeira como lenta, ineficaz e atolada em obstrucionismo, especialmente em comparação com as instituições militares, conhecidas por um estilo de gestão de comando e controle indiferente à resistência burocrática e afeita à execução rápida. O setor privado nunca foi um parceiro atraente para Sisi, ele próprio produto de um establishment militar que há muito se ressentia da relação de compadrio de Mubarak com grandes empresas, forjada em nome da liberalização econômica. Essa relação havia atizado a ira popular em 2011, talvez

reforçando a relutância de Sisi em cultivar uma classe empresarial própria. Assim, os militares foram chamados a assumir o volante.<sup>1</sup>

---

***Sisi conseguiu projetar a imagem de um reformador ousado, que estava tomando decisões difíceis que seus antecessores haviam evitado por muito tempo. Mas a verdade era que ele estava gastando de maneira escandalosa.***

---

Essa estratégia funcionou no início do novo regime liderado por Sisi. A economia cresceu, o desemprego caiu e o déficit orçamentário encolheu —sinais, segundo o governo, de que a economia estava se recuperando e era segura para os investidores. Mas esses números impressionantes mascaravam realidades inconvenientes.

Grande parte do crescimento foi impulsionado por investimentos públicos que geraram poucos empregos estáveis. Enquanto o governo dizia que estava trabalhando para promover o setor privado, Sisi fazia exatamente o oposto, afastando investimentos privados com projetos liderados pelos militares. E o foco em megaprojetos caros, muitas vezes com retornos incertos,<sup>2</sup> veio às custas de outras necessidades urgentes, incluindo gastos sociais.

Em dado momento, a estratégia liderada pelos militares ganhou vida própria. As Forças Armadas do Egito estiveram envolvidas na economia civil por décadas, desfrutando de isenções fiscais, do trabalho gratuito de seus próprios recrutas e do acesso irrestrito à terra. Mas, sob Sisi, o império econômico dos militares cresceu de novas formas. Além de projetos de construção, as Forças Armadas começaram a se envolver nos setores de commodities, na produção de cimento, aço, fosfato e fertilizante, e no comércio de produtos alimentícios subsidiados.<sup>3</sup> Em poucos anos, a economia egípcia se tornou o reflexo da coalizão governista dominada pelos militares que se instalou no poder a partir de 2013.

Esse foi apenas um elemento em um processo mais amplo de militarização que invadiu todos os aspectos da vida pública no país. Os

militares se sentiam cada vez mais confortáveis para atuar e intervir não apenas na esfera econômica, mas também na mídia, nas artes, no ensino superior e em outros espaços da sociedade civil. Supervisionavam ministérios civis e órgãos de governança, oficialmente ou não. Até mesmo a contratação e o treinamento em muitas partes do funcionalismo público ficaram a cargo de oficiais militares. Com o autocrata em formação efetivamente terceirizando a governança do país para as Forças Armadas, era natural que a economia comandada por oficiais expandisse seu escopo.

### **Gastos excessivos, endividamento e austeridade**

O espetáculo dos megaprojetos de infraestrutura ajudou a sustentar essas dinâmicas. Chamando para si o crédito pelas grandes obras—muitas vezes em grandes cerimônias nas quais Sisi se gabava de sua própria sabedoria e perspicácia—, essa forma de governar acabou se tornando algo que só pode ser descrito como um vício doentio do presidente. Logo, o líder egípcio começou a julgar seu próprio desempenho por quantas rodovias, viadutos, unidades de extração de recursos ou portos seu governo construiu em um determinado ano. De fato, os crescentes compromissos assumidos pelo Estado egípcio com os megaprojetos de infraestrutura foram em grande parte produto da obsessão e do fascínio de Sisi pela estética extravagante de Dubai e outras cidades luxuosas do Golfo Pérsico.<sup>4</sup> Na verdade, ele continuou gastando nesses empreendimentos como se o Egito fosse “um Estado rentista financiado por exportações de hidrocarbonetos”.<sup>5</sup>

Na realidade, no entanto, o Egito não podia se dar ao luxo de emular o “modelo do Golfo” que Sisi tanto admirava. Contudo, ele fez isso dar certo por um tempo, financiando sua farra de gastos com o ingresso massivo de ajuda externa que ocorreu após o golpe de 2013, principalmente por parte dos ricos países do Golfo. Tanto a Arábia

Saudita como os Emirados Árabes Unidos (EAU) apoiaram o golpe contra a Irmandade Muçulmana de Morsi como parte de um esforço regional para impedir que a chamada Primavera Árabe se espalhasse para suas próprias sociedades e subverter qualquer movimento que pudesse resultar na consolidação de um ambiente político mais democrático e competitivo em países da região. Os bilhões de dólares que os aliados do Golfo canalizaram para o Egito para sustentar o regime Sisi e manter a Irmandade Muçulmana afastada do poder ajudaram o novo presidente egípcio a realizar seus ambiciosos e caros projetos de investimento público.

Igualmente importante foi o enorme endividamento do Egito sob Sisi. A dívida externa do país mais que dobrou nos três primeiros anos de mandato do atual presidente, e a relação dívida bruta/PIB aumentou de 80% para 97%,<sup>6</sup> em grande parte devido a um empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2016 no valor de US\$ 12 bilhões. O empréstimo estava vinculado a um programa de reforma econômica destinado a “impulsionar o crescimento e criar empregos, protegendo grupos vulneráveis”.<sup>7</sup>

Muitos observadores internacionais duvidavam que o governo egípcio cumpriria as reformas prometidas, mas, em um primeiro momento, Sisi conseguiu projetar a imagem de um reformador ousado, que estava tomando decisões difíceis que seus antecessores haviam evitado por muito tempo. A verdade é que ele estava gastando de maneira escandalosa para financiar seus megaprojetos e agradar seus aliados nas Forças Armadas com regalias e aumentos salariais, enquanto sujeitava as classes baixa e média ao “tratamento do Consenso de Washington”.

Na prática, isso significava cortes de subsídios e uma série de medidas de aumento de preços — desvalorização cambial, aumento do imposto sobre valor agregado e preços públicos mais altos — que contribuíram para o aumento da pobreza. Como parte de um supos-

to esforço de austeridade, Sisi também enfrentou a burocracia estatal e suas ineficiências, promovendo uma lei impopular que limitava os aumentos salariais de servidores públicos; impunha condições aos termos de contratações, aumentos e promoções; e reduzia a influência e representação dos trabalhadores na gestão de empresas públicas.<sup>8</sup>

Sisi parecia disposto a dismantelar o contrato social implícito, mas poderoso, que regia as relações entre Estado e sociedade desde o governo de Gamal Abdel Nasser (1954–70): um acordo autoritário no qual os cidadãos egípcios aceitavam viver com direitos políticos limitados, desde que o Estado protegesse seus direitos sociais e econômicos e seu bem-estar por meio de políticas e práticas bem estabelecidas, incluindo gastos com assistência social, oportunidades de emprego público, educação e saúde gratuitas, preços subsidiados e proteções trabalhistas. No entanto, desde a década de 1970, sucessivos governos egípcios têm perseguido políticas de liberalização econômica que gradualmente corroeram esses direitos. Embora cada um desses governos tenha tentado convencer o povo de que não havia abandonado o “caminho de Abdel Nasser” para a justiça social, na realidade, a ordem politicamente excludente, mas economicamente inclusiva do Egito estava pouco a pouco desaparecendo.

Sisi seguiu um caminho semelhante, embora com muito menos cautela e diplomacia do que seus antecessores. Nesta década em que se consolidou no poder, o ex-comandante das Forças Armadas se destaca por abandonar todas as aparências de compromisso do Estado com a equidade social e a justiça distributiva. Ele é rápido em repreender o público, assim como faria com seus soldados, à menor queixa sobre suas políticas econômicas, dizendo às famílias de baixa e média renda para apertarem o cinto e se virarem com a piora das condições econômicas. Sisi nunca doura a pílula em relação a políticas impopulares, e chegou a fazer um discurso televisionado repreendendo seus antecessores por não aumentarem os preços das

passagens de trem com medo de incitar a ira popular, e sugerindo que ele estava fazendo um favor aos egípcios ao aumentar os preços para financiar melhorias na infraestrutura ferroviária.<sup>9</sup> Mas Sisi não estava implementando essas reformas para promover mercados competitivos e um governo eficiente (conforme as expectativas dos doadores internacionais). Ele estava apenas transferindo os benefícios do contrato social nasserista de seus beneficiários tradicionais — a classe média e os funcionários públicos — para os aliados da coalizão governista nas Forças Armadas.

Isso ficou mais evidente nos últimos anos, à medida que a dívida do Egito aumentou para US\$ 165 bilhões em 2023, contra apenas US\$ 41 bilhões quando Sisi assumiu a presidência em 2014. Um terço do orçamento anual do Egito agora vai para serviços da dívida e são as famílias de baixa e média renda que mais sofrem com as consequências, incluindo salários estatais defasados e medidas de austeridade, como a redução de subsídios.<sup>10</sup> Agravando a tensão sobre os cidadãos comuns, o governo implementou uma onda de desvalorizações cambiais em 2022–23 para facilitar outro empréstimo do FMI, desta vez de US\$ 3 bilhões. A libra egípcia vale agora apenas metade de seu valor anterior, e os preços dos alimentos subiram 71%.<sup>11</sup>

Sisi costuma culpar a guerra na Ucrânia e a pandemia de Covid-19 pelos problemas econômicos do Egito. A pandemia prejudicou o turismo e outros setores-chave e aumentou a pressão sobre o já sobrecarregado orçamento público. A guerra entre a Rússia e a Ucrânia, por sua vez, elevou os preços dos alimentos e da energia, reduziu as oportunidades de crescimento econômico e afugentou possíveis investidores. Mas os problemas do Egito são anteriores a esses choques. O setor privado não petrolífero já estava se contraindo mesmo antes da pandemia, graças ao endividamento implacável do governo. O favorecimento aos megaprojetos privou de capital físico e financeiro os setores de manufatura, incluindo de exportação. Além disso, os pro-

gramas de proteção social e subsídios públicos estavam padecendo bem antes de 2020.<sup>12</sup> A pandemia e a guerra simplesmente expuseram vulnerabilidades existentes.

Quando o fluxo pós-golpe de apoio financeiro e político externo diminuiu, especialmente por parte dos países do Golfo, os enormes compromissos de gastos de longo prazo de Sisi tornaram-se insustentáveis. Ele acreditava, equivocadamente, que a vasta ajuda e crédito de que desfrutava em seus primeiros anos fluiriam para sempre, um sentimento capturado por uma gafe que ele cometeu em uma conversa privada vazada para a mídia em 2015: “Eles [os países do Golfo] têm dinheiro como arroz”. Mas, no final da década de 2010, a Arábia Saudita e os Emirados Árabes estavam mudando seu foco. As ameaças de uma insurgência ou um contragolpe no Egito já não eram tão prementes como durante o primeiro mandato de Sisi (2014-18) e ele havia esgotado a boa vontade de seus aliados ao deixar claro que o país era incapaz de se sustentar por conta própria, sem constantes socorros financeiros externos.

Quando a aposta do presidente na abundância infinita se frustrou, ele tinha pouco espaço de manobra, dadas as pressões econômicas, a crescente dívida e financiadores externos menos tolerantes. Em 2023, o Egito ficou em segundo lugar, atrás apenas da Ucrânia devastada pela guerra, “entre os países mais vulneráveis a não honrar compromissos da dívida”.<sup>13</sup> E com o novo empréstimo do FMI naquele ano, o Egito se tornou o segundo maior devedor da instituição depois da Argentina, os preços continuaram a disparar, e as famílias egípcias em dificuldades se viram em uma posição mais precária do que nunca.

Os aliados de longa data de Sisi no Golfo agora estão fazendo coro ao FMI e exigindo reformas, incluindo limites de gastos e privatização de empresas estatais, algumas das quais esses próprios aliados estão de olho para comprar, na esperança de finalmente obter algum retorno sobre o dinheiro que injetaram no país.<sup>14</sup> O fato de esses governos — não exa-

tamente conhecidos por conter gastos — terem finalmente se posicionado ressaltando o quão grave a crise fiscal do Egito se tornou na última década

## **Quem cantar vai morrer**

Fundamental para entendermos a imprudência econômica do atual presidente é sua crença de que o povo egípcio não terá outra escolha a não ser arcar com o custo de suas políticas desastrosas. O caminho econômico de Sisi está baseado na negação ao povo do acesso a canais de dissidência, cerrando o espaço político por meio de violência, processos e prisões politicamente motivados, e uma série de leis que proíbem a dissidência, subjugam a vida política e a sociedade civil, e eliminam a mídia independente. Em outras palavras, Sisi apostava não apenas na abundância infinita, mas também na repressão.

Um dos slogans das manifestações antimilitares e antipoliciais entre 2011 e 2013 era “Levante a sua voz, e quem cantar não morrerá”. A voz dos manifestantes pacíficos tornou-se tão poderosa que, naquele momento de explosão de sentimentos há muito tempo sufocados, pensava-se que as forças de segurança nunca ousariam atirar neles. Embora incorreto — a violência do Estado contra os ativistas continuou de várias formas durante aquele período —, o canto ilustra como as noções de soberania popular estavam capturando a imaginação pública e reforçando a sensação de confiança e invencibilidade dos ativistas durante a Primavera egípcia.

Essa confiança foi abalada em 14 de agosto de 2013, pouco mais de um mês após o golpe liderado por Sisi. Naquele dia, as forças de segurança massacraram quase mil manifestantes em uma violenta emboscada contra manifestantes pró-Morsi nas praças Rabaa al-Adawiya e al-Nahda. O evento, considerado por muitos um crime contra a humanidade, foi um passo crítico para marcar a ordem política pós-golpe. O massacre, juntamente com as ondas de repressão que se seguiram, en-

viou uma mensagem ao povo de que o Estado não toleraria mais protestos em larga escala. Após o golpe, o governo de transição, apoiado pelos militares, institucionalizou esse entendimento por meio de uma lei draconiana que concedia às autoridades ampla discricionariedade para proibir protestos e dispersá-los à força.<sup>15</sup>

Tudo isso fez parte do esforço dos militares, iniciado em 2013, para se proteger de outro levante revolucionário. A primeira onda de repressão teve como alvo a Irmandade Muçulmana e seus aliados, que eram vistos como a maior ameaça à nova ordem política: o movimento foi declarado uma organização terrorista; seu partido político, dissolvido; seus ativos, congelados; e seus meios de comunicação, fechados. Milhares de membros da Irmandade Muçulmana foram processados em julgamentos politicamente motivados e condenados à prisão ou à morte. Com muitos de seus líderes na prisão ou no exílio, a Irmandade foi excluída da ordem política pós 2013.

Não demorou muito para que o aparato de segurança voltasse sua atenção para os movimentos e ativistas associados ao levante de janeiro de 2011, incluindo os líderes e membros do Movimento Jovem 6 de Abril — um importante mobilizador contra Mubarak e, mais tarde, os militares. As principais figuras do movimento foram presas no final de 2013 por supostamente violarem a restritiva lei de protesto, condenadas em julgamentos simulados e presas. O grupo foi banido por ordem judicial em abril de 2014. Rapidamente ficou claro que todos os que haviam participado do ativismo antimilitar desde 2011 estavam sendo alvo de prisão e processo. Em 2015, com dezenas de milhares de ativistas políticos e líderes atrás das grades, as prisões do Egito estavam operando a 150% da capacidade. Mas Sisi não cedeu, construindo mais prisões (34 a mais até 2021) para acomodar sua guerra contra dissidentes pacíficos.<sup>16</sup>

A abordagem de Sisi para gerenciar a dissidência política foi moldada pela crença de que qualquer abertura política, por menor que

fosse, poderia levar a uma repetição da situação revolucionária de 2011. Essa visão era informada por uma narrativa que data as raízes da queda de Mubarak a muito antes de janeiro de 2011 e a atribui principalmente ao seu movimento em direção a uma liberalização política limitada. Durante a última década de Mubarak no cargo, o Estado começou a tolerar amplamente os protestos e as críticas ao presidente. Se o regime de Mubarak (1981-2011) não tivesse tentado erguer uma fachada de democracia, pensava-se, a revolta de 2011 nunca teria acontecido. Assim, o establishment do governo de Sisi permaneceu comprometido por vários anos com o bloqueio da arena política para qualquer oposição significativa.

Após o golpe de 2013, houve um período de euforia nacionalista pró-Sisi. Na eleição presidencial de 2014, ele obteve uma vitória esmagadora, por mais de 96,9% dos votos, e tomou posse como presidente do Egito. Em 2015, esse clima favorável havia se dissipado, e o novo líder egípcio começou a atrair críticas mais abertas. Protestos eclodiram em 2015 e 2016 em resposta à deterioração das condições econômicas, à brutalidade policial, à supressão da liberdade de imprensa e à decisão de Sisi de ceder a soberania do Egito sobre as ilhas de Tiran e Sanafir à Arábia Saudita. A resposta de Sisi ao cenário político cada vez mais conturbado foi implacável. A cada onda de dissidência ou sinal de oposição — seja manifestações, críticas ao presidente na imprensa ou o surgimento de candidaturas presidenciais rivais — o Estado respondia com mais repressão.

Além das contínuas prisões e processos, Sisi impôs restrições mais pesadas à sociedade civil. A partir de 2017 as autoridades bloquearam os sites de centenas de veículos de comunicação independentes e grupos da sociedade civil e, no ano seguinte, Sisi sancionou uma lei que legalizava o monitoramento estatal e a regulação de contas privadas com grande número de seguidores nas redes sociais. O regime justificava a repressão à dissidência pacífica como uma guerra contra

o terrorismo. Os esforços só se intensificaram após 2017, quando o presidente declarou estado de emergência, permitindo o julgamento de seus opositores em tribunais de emergência sem o devido processo legal. E os partidos políticos independentes começaram a ver seus líderes e ativistas serem presos por motivos questionáveis.

Ao cerrar a outrora vibrante vida política do Egito pós-Primavera Árabe, Sisi enfrentou pouca resistência para eliminar opositores, enquanto buscava ocupar o Executivo, o Legislativo e o Judiciário com seguidores leais a ele. Em 2019, ele articulou a aprovação de uma emenda constitucional que efetivamente lhe permitia permanecer no cargo até 2030. Todas essas medidas o pouparam de ter que pagar a conta política por sua má gestão econômica. Enquanto ele permanecer no cargo, os cidadãos comuns, que agora não têm nenhum canal para a dissidência ou para organizar uma oposição viável, terão que arcar com os custos.

Nada disso teria sido possível sem o controle rigoroso do aparato de segurança sobre a mídia independente, que desempenhou um papel importante na mobilização do apoio público às manifestações antirregime de 2011–13. Ciente disso, os órgãos de inteligência de Sisi mantiveram esses veículos sob rédea curta. Hoje, quase todos os meios de comunicação de propriedade privada são controlados pelo setor de segurança por meio de propriedade indireta (*proxy ownership*). Os espaços disponíveis para apresentar publicamente pontos de vista alternativos são praticamente inexistentes.

Embora Sisi possa ter conseguido destruir o campo político que herdou da era anterior, ele não conseguiu construir um novo. Mesmo com a poderosa capacidade coercitiva que o Estado egípcia possui, o presidente tem enfrentado dificuldades para criar um aparato político viável capaz de organizar seus aliados e fazer avançar a agenda de seu governo.

## **Em busca de uma estrutura política**

Sisi iniciou seu mandato tentando marginalizar os grupos políticos e grupos de interesse dominantes do antigo governo Mubarak. Em vez de forjar alianças com partidos existentes ou construir um partido governante para cooptar as principais elites políticas, Sisi apostou no apoio popular que havia conquistado após o golpe de 2013. Ele também criou uma série de programas destinados a formar uma nova geração de jovens políticos para suplantarem as classes políticas tradicionais das quais ele tinha desconfiança.

A esperança de Sisi era evitar os erros fatais de Mubarak em seus últimos anos como o todo poderoso líder do Egito, como a tolerância a um grupo abertamente corrupto de políticos aliados a seu filho Gamal dentro do Partido Nacional Democrático (NDP). Sisi temia que, se construísse um novo partido governante, políticos ambiciosos e grupos de interesses o usariam para ganhar influência dentro do establishment governista, o que poderia minar sua imagem e credibilidade junto à população. Sisi não estava sozinho em sua aversão aos políticos civis. Entre 2011 e 2013, a cúpula militar se familiarizou e passou a desconfiar dos políticos e de como eles trabalham.

A postura suspeita do presidente em relação à classe política tradicional desempenhou um papel importante na forma como o regime administrou as eleições legislativas de 2015, lançando mão do que eu chamo de “estratégia do parlamento fragmentado”. O regime desenhóu as regras eleitorais daquela eleição para garantir a eleição de um parlamento fragmentado, sem que nenhum partido político possuísse maioria ou um bloco grande o suficiente para atrapalhar a agenda presidencial. No fim das contas, a eleição produziu exatamente isso: um parlamento dominado por legisladores nominalmente apartidários e na qual nenhum partido conseguiu garantir mais de 10% dos assentos.

Enquanto tentava manter o parlamento fragmentado e fraco, Sisi também se esforçou para estabelecer uma classe política própria através do que eu chamo de “Projeto Nova Juventude” (NYP), que compreendia várias iniciativas para cultivar um grupo de jovens políticos pró-militares. Sisi esperava que esses líderes mais jovens e devidamente doutrinados pudessem eventualmente assumir o comando da política civil em vez dos oportunistas de sempre. O NYP também visava domar e pacificar os combativos jovens egípcios que haviam comparecido em massa às ruas e praças do Cairo durante a revolta de 2011.

O projeto baseava-se na crença de que, para que os políticos civis aceitassem a supremacia dos oficiais sobre a política e a economia, eles deveriam ser treinados na doutrina e nas normas militar-nacionalistas. Assim, a Academia Militar Nasser tornou-se a base de lançamento do NYP e começou a realizar programas de treinamento para jovens civis em 2014. Esses programas promoviam o papel central dos militares na governança e gestão dos assuntos civis. Os programas cresceram e encontraram abrigo institucional no Programa de Liderança Presidencial e na Academia Nacional de Treinamento, a partir de 2015 e 2017,<sup>17</sup> respectivamente. Seus formandos passaram a assumir cargos seniores na burocracia estatal e nos meios de comunicação controlados pela inteligência. O NYP também patrocinou fóruns como a Conferência Nacional da Juventude e o Fórum Mundial da Juventude para mostrar ao público internacional a participação e inclusão dos jovens.

Enquanto isso, o partido Mostakbal Watan (Futuro da Nação – MW) também fazia parte da visão do NYP. O MW surgiu dos esforços das agências de inteligência para construir um movimento jovem para apoiar a candidatura presidencial de Sisi em 2014.<sup>18</sup> Os fundadores do partido foram recrutados em grande parte entre os líderes do movimento estudantil. Embora o próprio Sisi tenha mantido uma distância oficial do partido, seu alinhamento com o establishment governista é bem conhecido. Com o apoio do Estado, os candidatos do MW

concorreram às eleições legislativas de 2015 e garantiram o segundo maior bloco parlamentar.

A trajetória do partido oferece uma visão da ambição de Sisi de substituir a classe política tradicional por sua própria força de jovens políticos. Em última análise, as pressões e desafios políticos que o presidente enfrentou na última década minaram essa visão, como revela a evolução do MW.

### **Sinais de alerta**

Em 2021, o MW não se parecia em nada com o que era em 2014. Os jovens ativistas que as agências de inteligência haviam recrutado do movimento estudantil para substituir os políticos tradicionais da era Mubarak não estavam mais no comando. Eles haviam sido expulsos a partir de 2018 pelos próprios *insiders* que deveriam substituir. Em 2016, apenas um quarto do comando central do partido (Secretariado) tinha laços com o NDP. Em 2021, era mais da metade. Dois terços dos líderes provinciais também tinham laços com o NDP. Quanto aos signatários fundadores do MW, apenas dois permaneceram no Secretariado em 2021. Mais surpreendente, foi o próprio Sisi quem, cedendo às pressões políticas, deu sinal verde para a saída deles. À época, o presidente já havia aprendido que a política não pode ser criada do nada, como ele imaginava.

Os problemas com a estratégia política de Sisi começaram a surgir com o parlamento de 2015. O presidente esperava que um legislativo fragmentado fosse disfuncional demais para desafiar a presidência, mas não previu que também seria disfuncional demais para aprovar suas leis. Embora o Parlamento do Egito pós 2015 não tivesse blocos organizados que pudessem bloquear as iniciativas do presidente, formou-se uma bancada independente, conhecida como a Aliança de 25-30 (em referência às revoltas de 25 de janeiro de 2011 e 30 de

junho de 2013), que buscou se opor a um presidente visceralmente intolerante à crítica. Ao mesmo tempo, sem um partido dominante para estabelecer consensos, impor a agenda do governo e mobilizar seus apoiadores, o legislativo muitas vezes descambou para o caos, com os aliados de Sisi brigando publicamente entre si. Cansado do estado deplorável da instituição, o presidente ordenou o congelamento não oficial das atividades parlamentares em 2019, quase um ano antes das eleições seguintes.<sup>19</sup>

A aquela altura, Sisi estava começando a perceber que precisava de um braço político robusto. A fraqueza política do autocrata em formação ficou explicitada no nível municipal, onde as eleições foram sucessivamente adiadas desde 2014. Por quê? Desculpas oficiais à parte, como a da lei das eleições municipais travada no parlamento, o regime Sisi essencialmente não tinha estrutura organizacional para recrutar candidatos suficientes para concorrer em até 55 mil municípios. Em parte por causa de suas dificuldades parlamentares e limitações eleitorais, Sisi acabou decidindo mobilizar os funcionários do NDP.

Desde 2013, os remanescentes do regime de Mubarak causavam problemas para Sisi. O último primeiro-ministro de Mubarak, o ex-general da Força Aérea Ahmed Shafiq, tem sido o maior desses espinhos. Eterno candidato à presidência egípcia, Shafiq perdeu para Morsi na disputa de 2012 e, depois, optou por não concorrer contra Sisi em 2014. Na eleição presidencial de 2018, Shafiq ameaçou se candidatar, mas acabou desistindo por pressão e intimidação do regime.<sup>20</sup> As reiteradas aspirações do ex-primeiro-ministro à presidência, juntamente com as tentativas de seus apoiadores de conquistar um grande bloco no parlamento em 2015, despertaram os temores anteriores de Sisi de que as pessoas leais a Mubarak pudessem representar uma séria ameaça à consolidação de seu regime. Sisi precisava, portanto, não apenas aproveitar a experiência e os recursos dos mubarakistas, mas também mantê-los sob controle.

A aproximação entre os dois campos ganhou forma durante a eleição presidencial de 2018, quando o regime recrutou ex-filiados do NDP (ou “ex-NDPs”) para construir apoio para um segundo mandato de Sisi. A principal frente desse esforço foi chamada de *Kuluna Ma’ak Min Ajl Misr* (KM-MAM), que significa “estamos todos com você pelo bem do Egito”. A campanha foi lançada por Min Ajl Misr (MAM), uma associação formada em 2016 para apoiar a bancada parlamentar pró-Sisi e recrutar e treinar candidatos para as eleições municipais em nome do regime. Para alcançar esses objetivos, o MAM contou com redes da era Mubarak.

A ascensão do MAM ressaltou a percepção de que o Projeto Nova Juventude havia fracassado. O MAM assumiu papéis que os líderes jovens do MW haviam sido preparados para desempenhar, incluindo o recrutamento de políticos pró-regime, o avanço da agenda parlamentar de Sisi e a construção de apoio popular para o presidente. A dominância de ex-NDPs dentro do MAM sinalizou que Sisi havia moderado seu ceticismo em relação aos atores políticos do antigo regime Mubarak e a determinação de substituí-los por jovens pró-militares.

Às vésperas das eleições de 2018, o MAM havia se tornado a marca política de fato do regime de Sisi depois de lançar vários grupos subsidiários que usavam o slogan “Pelo bem do Egito”, incluindo o KM-MAM e seus muitos ex-NDPs com vasta experiência na condução de campanhas políticas. A própria eleição acabou se revelando um não evento: o presidente foi reeleito para um segundo mandato com mais de 97% dos votos, depois de concorrer contra um único adversário que também era um fã de Sisi, Moussa Mostafa Moussa, do Partido Al-Ghad (Amanhã). No entanto, a disputa foi importante por ter reconfigurado a estrutura política de Sisi, solidificando o papel do MAM como o principal executor das operações políticas do regime. O MAM passaria a assumir um papel que até então estava vago: o de braço político do regime.

Pouco depois da eleição, a imprensa estatal anunciou que o MAM estava formando seu próprio partido político. A revelação foi um tapa na cara do MW, que há muito esperava tornar-se o partido governista de Sisi. Mas o presidente aparentemente havia perdido a fé nos jovens amadores do MW e em sua capacidade de administrar a política eleitoral e parlamentar. Sisi, portanto, decidiu que precisava dos políticos experientes do MAM — exatamente aqueles que ele havia deixado de lado em seu primeiro mandato (2014-2018).

Um mês após esses acontecimentos, o MAM e o MW anunciaram que se fundiriam, mas não foi uma fusão de iguais. O MAM essencialmente assumiu o partido, substituindo muitos de seus líderes mais jovens por oficiais do MAM, incluindo ex-NDPs. Assim começou a transformação do MW. Em 2020, o partido se tornou um centro para ex-mubarakistas que estavam trocando suas experiências, recursos ou estatura pública por um lugar na estrutura política de Sisi. Essas figuras incluíam legisladores seniores e líderes de alto escalão do NDP (ou seus parentes), bem como políticos de médio escalão que vinham subindo nas fileiras do partido no poder durante os últimos anos de Mubarak. Outros eram funcionários que costumavam liderar os esforços de mobilização de jovens do NDP ou operações provinciais.

A reformulação do MW marginalizou muitos de seus jovens líderes originais (embora não seu então presidente, Ashraf Rashad, que permanece na liderança até hoje). Isso não significou o fim do NYP de Sisi, no entanto. Ele continua vivo em outras iniciativas em andamento, incluindo os programas de formação de jovens mencionados acima. A persistência de tais programas fala da determinação contínua de Sisi em criar uma comunidade de jovens políticos ideologicamente comprometidos com a proteção dos interesses do establishment militar.

Talvez para compensar a marginalização dos líderes jovens do MW, Sisi também criou um novo órgão por meio do qual pode canalizar o engajamento do NYP na política, chamado Comitê de Coordenação de

Líderes e Políticos Jovens dos Partidos (CPYP). Uma associação que reúne jovens líderes de diferentes partidos, o CPYP proporcionou um espaço para cultivar talentos políticos ao longo das linhas imaginadas pelo NYP. Assim, Sisi nunca desmantelou completamente seu projeto de juventude. Ele simplesmente reconfigurou partes dele, a saber, o MW, para acomodar um papel maior para as elites tradicionais de que agora precisava após a humilhante experiência de tentar fazer política sem seus recursos e habilidades.

### **Entrando na corrida eleitoral**

A reformulação do MW foi um prelúdio para a mudança do regime em direção à política formal. Depois de 2018, Sisi começou a recuar de sua estratégia de primeiro mandato de conter a política civil, mantendo-a fragmentada e incapaz de ação coletiva. Com um braço político agora em vigor, o regime de Sisi começou a adotar uma abordagem mais intervencionista para gerenciar a vida política, ditando mais ativamente os resultados políticos e regulando o acesso da oposição institucionalizada à política formal. Mais notavelmente, o regime abandonou a estratégia de parlamento fragmentado que havia usado em 2015 em favor de uma abordagem centrada no partido, visando dar ao MW o controle legislativo em 2020.<sup>21</sup>

Assim, Sisi reescreveu as leis eleitorais para garantir que o MW conquistasse uma maioria decisiva no novo parlamento e que os partidos de oposição não obtivessem um número significativo de assentos, a menos que negociassem seu caminho para a lista eleitoral patrocinada pelo regime. A estratégia funcionou: o MW controlava a maioria no Parlamento do Egito de 2020, e o estado de fragmentação que caracterizava a legislatura anterior acabou; menos de um quarto dos 570 assentos eleitos foram para legisladores independentes (em comparação com três quintos em 2015).

À medida que Sisi começou a focar em garantir uma vantagem decisiva para o MW, ele também se tornou mais agressivo com a oposição institucionalizada. Mesmo antes da reorganização do MW, o regime havia mostrado uma brutalidade incrível em silenciar dissidentes que questionavam sua legitimidade. Mas, depois de 2018, o establishment de segurança tornou-se obcecado em dismantelar grupos de oposição formalmente constituídos, visando não apenas seus líderes, mas também seus estrategistas e profissionais que trabalhavam nos bastidores.<sup>22</sup>

Por mais significativa que tenha sido, a reestruturação do MW pode não ter produzido o resultado que as elites mubarakistas esperavam. Sisi continua a manter o MW distante e evitou reconhecê-lo como seu partido governista oficial. O regime não fez nenhum esforço para incentivar os funcionários do Estado a se filiarem ao partido, e sua representação em altos cargos do governo permanece limitada, na melhor das hipóteses. Apesar de boatos ocasionais sobre o MW assumir o controle de alguns ministérios, não há nada que indique que Sisi esteja seriamente empenhado em conferir um papel significativo para o MW no governo do país. Os sinais ambíguos deixaram o partido em uma posição desconfortável, que se poderia descrever como a “zona de amizade política” de Sisi.

Essa realidade revela a persistente desconfiança do presidente em relação às elites políticas. Isso não é surpreendente, já que a acomodação de Sisi dos simpatizantes de Mubarak aconteceu por necessidade, não por convicção. Assim, o papel do MW como um partido governista interino seja, talvez, evidência de que o presidente está diversificando suas opções para minimizar riscos. Sisi pode acreditar que o NYP um dia ainda realizará seu sonho de uma nova classe de jovens políticos leais aos militares e com conhecimento político suficiente para substituir as elites políticas veteranas que Sisi tanto ressentia. Até que isso aconteça, se é que vai acontecer, Sisi pode ter que manter o MW em sua forma atual.

## **Aprendendo no cargo**

O atual presidente do Egito, que cumpre seu terceiro mandato (foi eleito com 90% dos votos em 2023), começou seu reinado há pouco mais de uma década confiante de que poderia reestruturar a economia e o campo político do país a seu gosto. Ele levou adiante um plano de desenvolvimento que elevou o controle dos militares sobre a economia e avançou grandes projetos para construir prestígio, com pouca consideração por custos e riscos. O antigo general esperava que seus aliados estrangeiros e o povo egípcio arcassem indefinidamente com os custos dessa visão. E, embora agora saiba que isso é insustentável, ele resiste a mudar de rumo.

Os discursos do presidente sugerem que ele está preso no cenário político e econômico de 2014 e ainda não compreendeu totalmente que o período de abundância há muito se foi. Ele relembra a generosidade dos países do Golfo após o golpe de 2013 e insinua que o Egito precisa que eles reavivem esse mesmo espírito de generosidade para ajudar o país a superar seus desafios econômicos atuais. Sisi ainda aposta que o Egito é “grande demais para falir” e que seus aliados irão, mais cedo ou mais tarde, apresentar um plano de resgate. Mas, mesmo que esses apoiadores externos não estejam preparados para aceitar o colapso total do maior país árabe, a aposta de Sisi ignora o fato de que eles provavelmente estão dispostos a tolerar algum grau de instabilidade e precariedade econômica antes de desembolsar mais dinheiro.

Em meio ao agravamento das condições econômicas que tornaram a vida muito mais difícil para os egípcios comuns, Sisi tentou ao longo do último ano suavizar seu tom com o público. Ele disse certa vez, por exemplo, que estava preparado para ignorar as recomendações do FMI que poderiam aumentar ainda mais os preços ao consumidor. No entanto, ele continua a defender seus megaprojetos e investimentos vultosos em infraestrutura. Na primavera de 2023,

quando os egípcios estavam sofrendo com uma taxa de inflação de 30%, a mídia pró-Sisi se gabava de que a “Grande Mesquita” da Nova Capital Administrativa havia batido o recorde mundial de púlpito mais alto e maior e mais pesado lustre. Se esses sinais forem algum indício, Sisi pode optar por continuar no mesmo caminho econômico que adotou em seu primeiro mandato. Isso certamente causaria mais sofrimento e despertaria a ira popular e, assim, só aumentaria a dependência do presidente da repressão e contínuo fechamento do espaço político.

Embora Sisi tenha conseguido renovar o campo político que vigorava no Egito antes de 2013, ele tem lutado para estabelecer um novo campo político. Sisi inicialmente se recusou a institucionalizar sua coalizão por meio de um partido governante formal ou a incorporar políticos do antigo regime em sua estrutura política. Em vez disso, ele tentou evitar as elites políticas do antigo regime criando seu próprio “exército” de jovens políticos leais. Essa estratégia, no entanto, não deu os resultados pretendidos. No fim, o presidente viu que seu caminho não estava funcionando e se voltou para as mesmas classes políticas que ele havia desprezado para fazer o que havia evitado por anos, institucionalizando sua estrutura política. Mas Sisi ainda não abraçou totalmente esse caminho, talvez ainda acreditando em sua capacidade de governar sem uma classe política ou um partido forte. Resta saber se, em seu terceiro mandato, ele abandonará sua resistência a um projeto de partido governista, o que exigiria que ele colocasse limites às suas próprias tendências personalistas, assim como sua desconfiança da política institucionalizada.

O autocrata Sisi está mais seguro hoje do que estava no início de seu reinado? Certamente, ele conseguiu consolidar o poder eliminando adversários, recompensando seus aliados militares política e economicamente, e fechando todos os canais de expressão política e dissidência. No entanto, ele permanece fortemente dependente do

uso da repressão e tem enfrentado dificuldades para construir um eleitorado para seu regime fora do establishment de segurança que o protege.

Depois de passar uma década rebalanceando o campo político, Sisi agora se encontra sem muitos recursos para construir uma imagem crível de política participativa — uma que pudesse absorver o choque da ira popular diante do estado deteriorado da economia e aplacar as críticas internacionais. O temor de Sisi de repetir os erros de Mubarak pode ter alimentado suas sensibilidades personalistas e sua aversão às formas institucionalizadas de autoritarismo, encarnadas por partidos governistas, pluralismo político gerenciado e competição política limitada. Ao mesmo tempo, também privou o presidente egípcio das ferramentas políticas que teriam permitido a ele sustentar seu governo sem sentir constantemente a necessidade de reprimir a população ao menor sinal de oposição. Mas, como a memória de 25 de janeiro de 2011 sempre nos lembra, quando a ira popular se torna feroz, a repressão, por si só, não é uma aposta segura.

## Notas

<sup>1</sup> Ou seja, mesmo que tivesse que terceirizar o trabalho para empresas privadas. Abdel-Fattah Barayez, “More than Money on their Minds: The Generals and the Economy in Egypt Revisited”, *Jadaliyya*, 2 julho 2015.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, “The Suez Canal Between Ambition and Reality”, Alternative Policy Solutions at the AUC, 6 agosto 2023.

<sup>3</sup> Yezid Sayigh, “Praetorian Spearhead: The Role of the Military in the Evolution of Egypt’s State Capitalism 3.0”, *LSE Middle East Centre Paper Series* n. 43 (2021): 9, 19, 24.

<sup>4</sup> Sayigh, “Praetorian Spearhead”, 11.

<sup>5</sup> Robert Springborg, “Follow the Money to the Truth About Al-Sisi’s Egypt”, POMED, 7 janeiro 2022, 2, [https://pomed.org/wp-content/uploads/2022/01/2022\\_01\\_Final\\_SpringborgSnapshot.pdf](https://pomed.org/wp-content/uploads/2022/01/2022_01_Final_SpringborgSnapshot.pdf).

<sup>6</sup> Para a relação dívida bruta/PIB, ver <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/external-debt-stock>. Doaa A. Moneim, “Egypt’s Gross Debt to Reach 92.9% of GDP in 2023, Highest Record in Five Years: IMF”, *Ahram Online*, 12 abril 2023, <https://english.ahram.org.eg/News/495669.aspx>.

<sup>7</sup> “IMF Executive Board Approves US\$ 12 Billion Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility for Egypt”, FMI, 11 novembro 2016.

<sup>8</sup> Maria Golia, “Taking On Egypt’s Big Bureaucracy”, MEI, 15 outubro 2015, <https://www.mei.edu/publications/taking-egypts-big-bureaucracy>; e Beesan Kassab, “Farewell to Worker Participation in the Management of the Public Business Sector”, *Mada Masr*, 17 setembro 2020.

<sup>9</sup> A gravação das observações pode ser encontrada em <https://www.youtube.com/watch?v=UBWPXdCLyml>.

<sup>10</sup> Amr Adely, “Al-din lil-jami’ wal-fawa’id li-ashab ra’s al-maal”, *Al-Manassa*, 21 maio 2023, <https://manassa.news/stories/11192>.

<sup>11</sup> “Emirati and Egyptian Central Banks Agree to Currency Swap Deal”, *Al-Jazeera*, 28 setembro 2023; Mirette Magdy, “Egypt Inflation Soars as Higher Food Costs Add to Currency Angst”, *Bloomberg*, 9 setembro 2023.

<sup>12</sup> Timothy E. Kaldas, “Egypt’s Next IMF Loan: How to Avoid the Failures of the Past Six Years”, *TIMEP*, 7 junho 2022; Maged Mandour, “Egypt’s Market Free Capitalism”, *Sada*, 2 junho 2022, <https://carnegieendowment.org/sada/87232>; Amr Adly, “Crowding Egypt’s Private Sector In, Not Out”, Carnegie Endowment for International Peace, 8 maio 2023; Mohamed Ahmed Abbas, “Taqiyim barnamij al-da’m al-naqdi fi misr”, Egyptian Institute for Studies Report, 19 junho 2019. Ver também Beesan Kassab, “Do Not Rest Assured: People in Need Are Still Not Getting Their Food Subsidies”, *Mada Masr*, 3 outubro 2019, <https://www.madamasr.com/en/2019/10/03/feature/>

economy/do-not-rest-assured-people-in-need-are-still-not-getting-their-food-subsidies.

<sup>13</sup> Netty Idayu Ismail, “Egypt Splits Investors over Default Risk After Devaluations”, *Bloomberg*, 26 setembro 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-09-27/egypt-transfixes-market-as-jpmorgan-imf-moody-s-wait-and-worry>.

<sup>14</sup> “Gulf States Play Hardball over Sending Billions to Rescue Egypt”, *Middle East Monitor*, 25 fevereiro 2023.

<sup>15</sup> “Egypt: Deeply Restrictive New Assembly Law”, Human Rights Watch, 26 novembro 2013.

<sup>16</sup> Hossam el-Hamalawy, “Egypt: A Decade of Counter-Revolution”, *Fundação Rosa Luxemburgo*, 7 março 2023.

<sup>17</sup> Nathan J. Brown e Mark Berlin, “Steering the Wide Egyptian State: Ideology or Administration?”, Carnegie Endowment for International Peace, 28 maio 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/05/28/steering-wide-egyptian-state-ideology-or-administration-pub-81924>.

<sup>18</sup> Hossam Bahgat, “Anatomy of an Election”, *Mada Masr*, 14 maio 2016.

<sup>19</sup> Sobre a oposição parlamentar, ver, por exemplo, “Amid Mass Passing of Laws, Egypt’s Parliament Rejects Civil Service Law”, *Mada Masr*, 21 janeiro 2016; “A Presidential Directive to Freeze Parliament”, *Mada Masr*, 1º outubro 2019.

<sup>20</sup> Nour Youssef, “Egypt’s Presidential Race Loses Popular Candidate”, *New York Times*, 7 janeiro 2018, <https://www.nytimes.com/2018/01/07/world/middleeast/egypt-ahmed-shafik.html>.

<sup>21</sup> Ver Hesham Sallam, “Repression, Legal Engineering, and State-managed Elections in Sisi’s Egypt”, in Francesco Cavatorta e Valeria Resta, eds., *Routledge Handbook on Elections in the Middle East and North Africa* (Nova York: Routledge, 2023).

<sup>22</sup> Um exemplo importante dessa tendência é o caso da “Aliança da Esperança” de 2019, que envolveu a prisão e a fabricação de acusações contra figuras de oposição que planejavam concorrer nas eleições legislativas de 2020. Ver Mostafa Mohie, “Hossam Moanis: A Backstage Force in Oppositional Politics”, *Mada Masr*, 7 janeiro 2021.

# A resistência global aos direitos LGBTQI\*

*Phillip Ayoub e Kristina Stoeckl*

*Phillip Ayoub* é professor de ciência política na University College London. É autor de *When States Come Out: Europe's Sexual Minorities and the Politics of Visibility* [*Quando os Estados saem do armário: minorias sexuais da Europa e a política de visibilidade*] (2016) e coeditor do *European Journal of Politics and Gender*. *Kristina Stoeckl* é professora de sociologia na Luiss Rome. É coautora (com Dmitry Uzlaner) de *The Moralists International: Russia in the Global Culture Wars* [*A internacional moralista: a Rússia nas guerras culturais globais*] (2022). Juntos, eles são os autores de *The Global Fight Against LGBTI Rights: How Transnational Conservative Networks Target Sexual and Gender Minorities* [*A luta global contra os direitos LGBTQI: como as redes conservadoras transnacionais visam as minorias sexuais e de gênero*] (no prelo).

**E**m 2021, o parlamento húngaro aprovou uma lei proibindo a distribuição de informações sobre orientação sexual e identidade de gênero a menores de idade. As chamadas “lei anti-propaganda gay” e “lei antipedofilia” da Hungria, que associavam propositalmente homossexualidade e pedofilia, são um exemplo de homofobia patrocinada pelo Estado. O projeto de lei foi inspirado na infame lei antigay da Rússia de 2013, que o parlamento do país tornou ainda mais rígida em 2022. Em 2023, Uganda aprovou a Lei Anti-Homossexualidade, que criminaliza as identidades e comportamentos das pessoas LGBTQI<sup>1</sup>,

\* Nota do editor brasileiro: A sigla mais atualizada é LGBTQIAPN+, mas decidimos manter LGBTQI pois foi a utilizada pelos autores ao escreverem o artigo.

impondo pena de prisão perpétua a condutas consensuais entre pessoas adultas do mesmo sexo e até a pena de morte, em casos excepcionais.

Hungria, Rússia e Uganda têm pontuações diferentes nos índices de democracia,<sup>2</sup> embora nenhum se qualifique como uma democracia liberal e cada país lide de maneira distinta com questões socioeconômicas e religioso-culturais. E ainda assim, todos os três governos aprovaram projetos de lei visando as pessoas LGBTQI. Por que governos iliberais em diferentes partes do mundo, e até mesmo alguns políticos de direita dentro de democracias consolidadas, estão fazendo da resistência aos direitos LGBTQI um pilar central de suas agendas políticas?

A reação contra os direitos LGBTQI é um fenômeno global, baseado em uma agenda comum de promoção de valores tradicionais sobre os direitos humanos individuais, e forma um vínculo entre forças iliberais e antidemocráticas em regimes autocráticos, governos autoritários competitivos e algumas democracias consolidadas. Parte do que torna a orientação sexual e a identidade de gênero alvos úteis é sua fluidez, com a qual governos e atores políticos antidemocráticos podem facilmente contrastar e apresentar como uma ameaça à solidez da tradição, à soberania da nação e às compreensões comuns de “natureza”. A resistência global aos direitos LGBTQI representa um sério desafio à democracia liberal porque mina o compromisso liberal com o igualitarismo dos direitos humanos, enfraquece as instituições internacionais e utiliza o pluralismo democrático como uma arma de polarização de discurso em guerras culturais persistentes.

## **Os direitos LGBTQI são direitos humanos**

Após um século de luta, os direitos LGBTQI surgiram nos anos 2000 como uma marca registrada dos regimes liberais-democráticos consolidados. Se o sufrágio feminino marcou o início da inclusão liberal-democrática, é a inclusão dos direitos LGBTQI — anteriormente relegados a um punhado de democracias pequenas, seculares e indus-

trialmente avançadas — nos marcos legais internacionais de direitos humanos que simboliza a conquista do pluralismo igualitário contemporâneo. Evidentemente, o apoio das democracias liberais aos direitos LGBTQI não é nem antigo nem igual. Até recentemente, muitas democracias liberais negavam até mesmo as proteções mais básicas às pessoas LGBTQI. Os Estados Unidos, por exemplo, só anularam as leis antissodomia em 2003, legalizaram o casamento entre pessoas do mesmo sexo em 2015 e estenderam as proteções trabalhistas a elas em 2020. E existem hoje dezenas de dispositivos legais para excluir pessoas trans em partes do país.<sup>3</sup>

A realização parcial desses direitos, incluindo os sobre parceria, paternidade, antidiscriminação, descriminalização e reconhecimento de gênero, foi lenta e exigiu o trabalho árduo de ativistas dedicados, que conseguiram romper padrões de exclusão, discriminação e estigmatização. Embora ainda limitadas, a magnitude dessas mudanças recentes tem sido notável dado o ponto de partida.<sup>4</sup>

Como muitos políticos e cidadãos no Ocidente veem a consolidação dos direitos LGBTQI<sup>5</sup> em suas próprias sociedades como o resultado de um longo processo de aprendizado, eles podem ficar tentados a ver com leniência os Estados que continuam a discriminar as pessoas LGBTQI: “Eles ainda não estão prontos”, seria o raciocínio. Mas, se os políticos e os cidadãos no Ocidente veem os direitos LGBTQI como algo que só pode vir com o tempo e a experiência democrática, eles podem subestimar o risco representado por regimes autocráticos e políticos iliberais que estão alimentando o sentimento anti-LGBTQI e atacando os direitos LGBTQI na esperança de parar ou dificultar a democratização em seus países.<sup>6</sup> A homofobia e a transfobia política também são ferramentas úteis para mobilizar eleitores em época de eleição.<sup>7</sup> Ao tirar partido frequentemente de estereótipos e preconceitos homofóbicos existentes, os líderes iliberais apresentam os direitos LGBTQI como um lado perigoso e pouco atraente da democracia.

## O poder persuasivo dos valores tradicionais

Os padrões de resistência aos direitos LGBTQI variam entre regimes iliberais, mas eles compartilham muitas declarações e estratégias. Enquanto regimes fechados como Irã e Arábia Saudita perseguem a homossexualidade com sanções extremas (incluindo a pena de morte), regimes autocráticos e autoritários competitivos podem recorrer a formas mais sutis, embora ainda violentas, de restringir a liberdade das pessoas LGBTQI — por exemplo, defendendo leis discriminatórias ou que criminalizam a homossexualidade ou proibindo informações sobre os direitos LGBTQI na esfera pública. Seja qual for o meio, a resistência aos direitos LGBTQI tornou-se um fenômeno global baseado em um conjunto de afirmações que mexem com a emoção e polarizam o debate público. Elas visam criar desconfiança e medo e convencer as pessoas de que a democracia liberal, com seu respeito pelos direitos humanos individuais, é uma opção política menos atraente do que o majoritarismo e o regime autoritário, com o argumento de que preservarão os valores fundamentais da maioria. De fato, afirmações de “senso comum” sobre religião, nação e crianças, mulheres e família compõem uma agenda transversal de valores tradicionais que une autocratas e políticos iliberais em todo o mundo.

**Religião.** O ensino religioso conservador sobre os papéis tradicionais de gênero é uma das principais razões para a discriminação contra as pessoas LGBTQI em muitas partes do mundo. Regimes autocráticos com religiões oficiais formalmente estabelecidas, como Irã ou Arábia Saudita, traduzem tais ensinamentos religiosos em leis que criminalizam e permitem a perseguição de pessoas gays. O governo russo aprovou uma legislação anti- LGBTQI em nome dos valores tradicionais representados pela Igreja Ortodoxa. Políticos iliberais e socialmente conservadores em democracias também usam argumentos religiosos para se opor aos direitos LGBTQI. O governo de direita da Polônia declarou “zonas livres de LGBT” em todo o país, entrando

em conflito com a União Europeia (UE), da qual é membro. Na Itália, partidos de direita se uniram ao Vaticano para impedir a adoção de uma lei que criminaliza o discurso de ódio contra pessoas LGBTQI. Líderes populistas de direita na Europa frequentemente afirmam que sua oposição à concessão de direitos iguais às pessoas LGBTQI é baseada na religião, mas eles não respeitam todos os preceitos religiosos igualmente — muitas vezes ignorando, por exemplo, os ensinamentos da igreja sobre hospitalidade e caridade no contexto da migração.<sup>8</sup>

Esses líderes retratam a pressão de Estados liberais e organizações internacionais por direitos LGBTQI como parte de um projeto liberal “totalitário” destinado a restringir ou extinguir a liberdade religiosa. Tomemos, por exemplo, as palavras do político conservador espanhol Jaime Mayor Oreja em um discurso ao Congresso Mundial das Famílias em Budapeste em 2017: “Os novos tempos, a nova ordem mundial, têm uma obsessão doentia e patológica de destruir os valores cristãos em termos de civilização e substituí-los por nada”.<sup>9</sup> Ativistas moral-conservadores entendem a liberdade religiosa como o direito de afirmar suas convicções por meio da rejeição da expressão LGBTQI na esfera pública — excluindo as pessoas LGBTQI do espaço público, justificando a discriminação e permitindo o discurso de ódio. Paradoxalmente, muitos dos países e autoridades que usam justificativas religiosas para atacar os direitos LGBTQI não respeitam a liberdade de religião e de crença dentro de suas próprias fronteiras. A Rússia, por exemplo, persegue e restringe as práticas religiosas de algumas minorias cristãs não ortodoxas. Na verdade, é a religião como um marcador de identidade — e não a liberdade religiosa — que define a essência da narrativa dos valores tradicionais.

**Nação.** A crença na superioridade da nação, em sua força, durabilidade e história privilegiada, leva atores não democráticos a rejeitar a mensagem de pluralismo, diversidade e solidariedade transnacional inerente ao movimento pelos direitos LGBTQI. Es-

ses líderes argumentam que permitir identidades de gênero e sexuais fora das normas tradicionais representa uma ameaça ao tecido da nação.<sup>10</sup> Aproveitam essa justaposição de fluidez e fixidez de diferentes maneiras. Alguns líderes, por exemplo, destacam a insistência ocidental nos direitos LGBTQI como condição para conceder ajuda internacional ou interpaíses ou afirmam que a tolerância às pessoas LGBTQI constitui uma forma de neocolonialismo ocidental, e que a tolerância imposta por estrangeiros atropela a soberania doméstica e leva à decadência moral e ao declínio demográfico.<sup>11</sup> Além disso, eles culpam as baixas taxas de natalidade nas democracias ocidentais industrializadas e seculares pelo declínio da família e dos valores tradicionais. Essa ansiedade demográfica se alinha às suas afirmações sobre crianças, mulheres e família.

O nacionalismo também desempenha um papel em batalhas legais contra os direitos LGBTQI. Ao trabalhar nos espaços de governança internacional, como a União Europeia ou a Organização dos Estados Americanos e o marco internacional dos direitos humanos, os ativistas dos direitos LGBTQI conseguiram conquistar objetivos políticos que teriam sido mais difíceis de alcançar apenas no contexto doméstico. Essas conquistas, por sua vez, podem ser usadas para influenciar mudanças em leis nacionais, e muitos líderes iliberais ressentem-se abertamente disso. Eles consideram o movimento pelos direitos LGBTQI, que associam à UE à Organização das Nações Unidas (ONU) ou, de maneira mais genérica, ao “Ocidente”, como um agente de violação da soberania nacional.<sup>12</sup>

**Crianças.** Atores iliberais frequentemente afirmam que os direitos LGBTQI são uma ameaça às crianças. Eles argumentam que a educação sexual nas escolas expõe as crianças à sexualização precoce e a relacionamentos não tradicionais. Muitas vezes, a afirmação é acompanhada pela insinuação infundada de que a sociedade deve proteger as crianças de pessoas homossexuais potencialmente predatórias. Os opositores

dos direitos LGBTQI, portanto, afirmam estar protegendo as crianças quando aprovam uma legislação antigay e negam proteções às pessoas LGBTQI. O governo russo disse exatamente isso quando aprovou uma lei em 2013 contra a chamada propaganda gay, assim como Viktor Orbán quando o parlamento húngaro fez o mesmo em 2021. Em meados dos anos 2000, alguns parlamentares poloneses lançaram, sem sucesso, a ideia de proibir pessoas LGBTQI de lecionar em escolas primárias. O programa defendido por muitos grupos políticos conservadores em democracias ocidentais para limitar a discussão sobre identidade de gênero na educação usa uma lógica semelhante. Nessa forma de discurso populista de direita, defender os valores liberais-democráticos poderia ser um “terreno escorregadio” nocivo às crianças.

**Mulheres.** Os direitos das mulheres são parte integrante de uma democracia funcional, e as conquistas de direitos das mulheres — tratamento igual perante a lei, acesso à saúde, não discriminação no local de trabalho, entre outras — fazem parte da luta pelos direitos LGBTQI. Portanto, pode parecer paradoxal que atores iliberais usem os direitos das mulheres para argumentar contra os de pessoas LGBTQI. No entanto, a narrativa de valores tradicionais coloca as mulheres e as pessoas LGBTQI umas contra as outras. Em um excelente exemplo do que Clifford Bob chama de linguagem dos direitos concorrentes, os conservadores morais, em aliança com feministas antitrans, argumentam que a igualdade para pessoas transgênero equivale ao apagamento de mulheres cisgênero. Além disso, eles afirmam que as mulheres cisgênero precisam ser protegidas da expansão dos direitos transgênero e (em alguns espaços) das próprias mulheres transgênero.<sup>13</sup>

**Família.** A alegação de que as famílias tradicionais precisam de defesa contra a expansão dos direitos LGBTQI e a ameaça que eles representam para a nação, as crianças e as mulheres constitui a base para a formação de alianças moral-conservadoras transnacionais. Esta ideia une regimes iliberais e formuladores de políticas de direita nas demo-

cracias ocidentais. Especialmente na ONU, o efeito da formação de coalizões em torno da “família” é impressionante, criando frequentes impasses e confrontos argumentativos entre as democracias liberais e outros Estados. Dentro do Conselho de Direitos Humanos da ONU, por exemplo, uma coalizão de países que inclui Belarus, Rússia e Egito criou o Grupo dos Amigos da Família em apoio à família tradicional contra definições mais abertas e inclusivas de família frequentemente defendidas pelas democracias ocidentais.<sup>14</sup>

Líderes iliberais frequentemente trazem à tona o espectro de uma ameaça LGBTQI para obter ganhos políticos, ainda mais quando as eleições estão acirradas. O presidente turco Recep Tayyip Erdogan fez isso frequentemente durante sua campanha de 2023. Em um comício de maio em Rize, Erdogan disse: “Sr. Kemal, sabemos que você é um apoiador da causa LGBT”, referindo-se ao seu oponente, Kemal Kılıçdaroğlu. “Nunca permitiremos que [as pessoas LGBT] prejudiquem sua família”. Depois, ele disse a um repórter que “essa coisa chamada LGBT é um veneno quando introduzida na instituição familiar”. Outros políticos estendem o vínculo à nação: o governador de Istambul, Davut Gül, proibiu a parada do orgulho de 2023 em sua cidade, alegando que “nenhuma atividade que ameace nossa instituição familiar, que é a garantia de nossa nação e Estado, é permitida”.<sup>15</sup>

O establishment político também abordou a questão no Líbano e na Jordânia, antes vistos como exemplos para as subculturas queer no Oriente Médio. Hassan Nasrallah, o líder da milícia Hezbollah no Líbano, afirmou em um discurso televisionado que os Estados Unidos estavam liderando uma ofensiva para mudar os currículos escolares em todos os países para “promover uma cultura de homossexualidade nas escolas e universidades”. Ele posteriormente condenou “livros infantis que promovem essa cultura desviante”, pediu a intervenção do governo na educação e disse que a “sodomia” merecia a pena de morte. O vice-presidente da Associação de Acadêmicos da Jordânia fez

um apelo para proteger a santidade da família em meio ao surgimento de campanhas no país defendendo os direitos LGBTQI. Em paralelo, o Senado jordaniano aprovou uma lei de segurança cibernética que alude sutilmente à preservação do decoro público, visando assim atividades categorizadas como “imorais”.<sup>16</sup> Em Israel, o Rabino Thau, líder do partido Noam, pediu a seus seguidores e eleitores que “travassem uma guerra” contra a “doença fatal que ameaça destruir” o país — referindo-se à comunidade LGBTQI.<sup>17</sup>

Essa retórica também varreu a África nos últimos anos. Por exemplo, sobre a Lei Anti-Homossexualidade de 2023, o presidente de Uganda, Yoweri Museveni, declarou: “A África deve mostrar o caminho para salvar o mundo dessa degeneração e decadência que é realmente muito perigosa para a humanidade”. Em seguida, usando um enquadramento comum na África, Museveni vinculou os direitos LGBTQI ao neocolonialismo: “Os homossexuais são um desvio da norma. Os países ocidentais deveriam parar de fazer a humanidade perder tempo ao tentar impor suas práticas a outros povos”.<sup>18</sup> Da mesma forma, o Kremlin tem se apoiado frequentemente na retórica anti-LGBT para construir sua justificativa moral para sua invasão da Ucrânia, alegando que está defendendo os cristãos ortodoxos na Ucrânia da “decadência moral” ocidental e das “paradas do orgulho”. Em casa, aprovou uma série de leis anti-LGBT em 2022 e 2023 para reafirmar sua posição.

Líderes iliberais em diversos países estão dizendo a seu povo que suas religiões, nações, crianças, mulheres e famílias estão sob ameaça de mudanças nas normas de gênero e precisam de proteção contra elas. No entanto, a luta dos ativistas dos direitos LGBTQI para obter o direito de formar uma família legalmente reconhecida ou de conceber, adotar e criar filhos são esforços diretos para fortalecer a vida familiar (embora nem todos os ativistas *queer* tenham abraçado esse caminho).<sup>19</sup> Da mesma forma, a escolha de alguns casais do mesmo

sexo de se casar com um ritual religioso endossa, em vez de minar, o valor persistente atribuído à religião.

Os atores tradicionalistas globais que se opõem aos direitos LGBTQI ignoram essa lógica. Suas críticas são direcionadas contra o próprio movimento pelos direitos LGBTQI, que é retratado como um “lobby”. Ao mesmo tempo, a agenda tradicionalista é direcionada contra o Estado ideologicamente neutro, secular e liberal-democrático, que é o que torna possível a legislação que afirma os direitos LGBTQI. Em países do Sul Global, bem como no Leste Europeu e na Rússia, políticos e ativistas de direita frequentemente argumentam que a igualdade em questões de orientação sexual e identidade de gênero é uma ideologia ocidental projetada para destruir as estruturas sociais tradicionais. Em outras palavras, a rejeição dos direitos LGBTQI é uma forma de rejeitar o projeto liberal-democrático.

## **Organização transnacional**

Autocratas e atores de direita nas democracias ocidentais não apenas compartilham ideias, eles estão conectados por meio de uma rede global de ativistas conservadores e ONGs com atuação transnacional que transmitem essas ideias.<sup>20</sup> Grupos de direita e moral-conservadores estão cada vez mais se conectando além das fronteiras de maneiras semelhantes às organizações transnacionais de direitos humanos (ou o que os ativistas anti-LGBTQI chamam de “lobby de gênero” internacional). Os conservadores morais se organizam além das fronteiras culturais, nacionais e denominacionais com o objetivo de influenciar organizações internacionais, bem como parlamentos nacionais, governos e outras instituições.

A religião desempenha um papel central nesses esforços. Os conservadores morais frequentemente afirmam que os valores liberais e democráticos ameaçam suas liberdades religiosas. Grupos e igrejas

conservadores evangélicos, protestantes, católicos e ortodoxos desempenham um papel de liderança nas redes anti- LGBTQI transnacionais, muitas vezes em cooperação com ativistas judeus e organizações parceiras em países islâmicos. Esse “ecumenismo das trincheiras” é um filho das “guerras culturais” dos anos 1980 nos Estados Unidos, que se espalharam globalmente e reuniram aliados improváveis.<sup>21</sup> Nos Estados Unidos, ambos os termos denotam conflitos entre posições progressistas e conservadoras, às vezes dentro da mesma denominação. A direita religiosa dos EUA, que inclui igrejas evangélicas e protestantes, igrejas pentecostais e grupos católicos, bem como mórmons, sempre se viu como transdenominacional e, portanto, se autodenomina “ecumênica”. Os parceiros estão unidos menos pela busca da unidade cristã do que por um inimigo comum construído: a sociedade moderna e secular e seus valores pluralistas. Os direitos LGBTQI servem como um substituto simbólico.

Alianças de valores moral-conservadores modeladas na direita cristã dos EUA se espalharam dos Estados Unidos para a Europa, Rússia e Sul Global.<sup>22</sup> A interação da rede acontece tanto pessoalmente como online. Por exemplo, a *International Organization for the Family* [organização internacional para a família] (IOF), com sede nos EUA, promove contatos pessoais entre grupos e ativistas moral-conservadores. Ela tem sediado o Congresso Mundial das Famílias há mais de vinte anos — incluindo em Praga em 1997, Cidade do México em 2004, Sydney em 2013 e Budapeste em 2017. A organização reúne ativistas e políticos conservadores de todo o mundo. O presidente húngaro, Viktor Orbán, a primeira-ministra italiana, Giorgia Meloni, e o líder da Liga Norte, Matteo Salvini, o ex-presidente moldavo Igor Dodon, Nicolas Bay, do Reunião Nacional da França, e Maximilian Krah, da Alternativa para a Alemanha, participaram. A IOF também promove organizações parceiras locais na Europa, Rússia, África e América Latina.

Participamos de vários desses encontros como parte de nossa pesquisa. Em nossas entrevistas e observações participantes, constatamos que a articulação pessoal de ativistas por meio de convenções internacionais tem uma função importante na disseminação da agenda moral-conservadora. Os participantes são instados a ampliar a base de apoio às suas demandas em seus próprios países, a se aproximar de pessoas religiosas de todas as denominações e a buscar o apoio de figuras políticas, religiosas e da mídia proeminentes. Ao incentivar parceiros locais a recrutar novos membros e treinar ativistas e líderes, a IOF está ajudando a expandir uma rede conservadora transnacional e acelerando a criação de novas organizações. ONGs na Hungria, Itália, Polônia e Espanha fazem parte dessa rede, assim como ativistas no Quênia, México e Nigéria. Na Rússia, a IOF inspirou a criação de pelo menos quatro organizações locais que defendem os valores tradicionais da família e se opõem ao aborto.<sup>23</sup>

---

***Líderes iliberais podem fazer das pessoas LGBTQI bodes expiatórios para todos os problemas de suas sociedades, ao mesmo tempo em que colocam a democracia liberal em descrédito por tolerar tais forças supostamente corruptoras.***

---

Além dos contatos pessoais, as redes digitais desempenham um papel importante na mobilização transnacional em torno de questões anti-democráticas e moralmente conservadoras. A plataforma internacional de ativistas e petições conservadoras CitizenGO, fundada em 2013 por um

ativista espanhol antiaborto, mostra como isso funciona. O CitizenGO existe em inglês, espanhol e francês, bem como em croata, holandês, alemão, húngaro, italiano, português, polonês e eslovaco. (O site em russo foi desativado na primavera de 2022, presumivelmente para esconder a conexão do CitizenGO com parceiros russos após a invasão da Ucrânia). Na plataforma podem ser encontrados dois tipos de artigos

e petições: aqueles que são traduzidos e publicados em todos os sites simultaneamente, e aqueles que se concentram em um contexto nacional específico em apenas um idioma. As campanhas abordam questões que vão desde o aborto até o casamento entre pessoas do mesmo sexo, passando pelos direitos transgêneros, direitos reprodutivos e liberdade religiosa. Por exemplo, um número particularmente grande de pessoas assinou uma petição se opondo à “doutrinação LGBT pela LEGO” depois que a fabricante de brinquedos lançou um conjunto de blocos de construção com as cores do arco-íris. No CitizenGO, preocupações moralmente conservadoras são compartilhadas e disseminadas através de fronteiras geográficas e linguísticas.<sup>24</sup>

Essas redes transnacionais conservadoras são ironicamente compostas por grupos e ativistas que afirmam defender o particularismo, o tradicionalismo e a independência nacional e frequentemente criticam movimentos de direitos liberais-democráticos e movimentos progressistas por um internacionalismo pernicioso. No entanto, os grupos moral-conservadores de hoje estão globalmente conectados de uma maneira que espelha como as ONGs liberais de direitos humanos se conectam e cooperam. Além disso, os programas dos conservadores morais tomam emprestado os temas clássicos do conservadorismo religioso protestante ao estilo dos EUA.

Isso é particularmente visível no caso da Igreja Ortodoxa Russa. Como mostram Kristina Stoeckl e Dmitry Uzlaner em *The Moralist International: Russia in the Global Culture Wars* [A internacional moralista: a Rússia nas guerras culturais globais], atores ortodoxos russos usam os temas das guerras culturais globais para se apresentarem como um baluarte contra o Ocidente. Os conservadores russos, por exemplo, costumam contar as chamadas histórias de depravação<sup>25</sup>. São relatos dos efeitos supostamente desastrosos da liberalização social no Ocidente — de como a educação sexual, por exemplo, corrompe as crianças e as coloca em um caminho de comportamento se-

xual desenfreado; de casais gays adotando meninos e supostamente criando-os como meninas; ou de governos em países europeus que supostamente querem substituir os termos “mãe” e “pai” por “pai 1” e “pai 2” (o que o presidente Vladimir Putin repetiu em seu discurso sobre a anexação russa de territórios ucranianos ocupados). O público ocidental só recentemente tomou conhecimento de como a Rússia, por meio dos sermões de guerra do Patriarca Cirilo e dos discursos de Putin, vem explorando a representação da sociedade “depravada” do Ocidente para justificar a guerra na Ucrânia. Mas essas histórias têm dominado a propaganda antiocidental russa há anos. Em outros países, como Polônia, Hungria e Uganda, tais contos circulam há muito tempo em círculos conservadores.

A globalização do movimento contra os direitos LGBTQI tem consequências — de países como a Bulgária se recusando a ratificar a Convenção de Istambul contra a Violência Doméstica do Conselho da Europa (porque ativistas ortodoxos e eurocéticos no país se opuseram ao termo “gênero” usado no documento) até a criminalização de pessoas LGBTQI na África resultante do lobby bem-sucedido de grupos cristãos de direita do exterior. A já mencionada Lei Anti-Homossexualidade de Uganda é um exemplo. Sua aprovação foi precedida por uma década de lobby de grupos fundamentalistas evangélicos e pentecostais dos Estados Unidos.<sup>26</sup>

Esses casos de organização transnacional antifeminista e anti-LGBTQI demonstram que a rede transnacional da sociedade civil e dos movimentos de protesto não é uma característica única de movimentos progressistas, democráticos e liberais. Grupos de direita e moral-conservadores também trabalham juntos além das fronteiras denominacionais, religiosas, linguísticas, nacionais e culturais. Ao fazer isso, eles criam uma agenda transnacional de valores conservadores que as forças políticas em muitos países usam para promover políticas antiliberais e antidemocráticas.

## Por que visar os direitos LGBTQI?

Opor-se aos direitos LGBTQI oferece uma série de benefícios políticos para regimes autocráticos, notadamente em termos de legitimidade, status, identidade e construção de alianças. Jogando com a homofobia e a transfobia existentes entre seu povo, líderes iliberais podem fazer das pessoas LGBTQI bodes expiatórios para todos os problemas de suas sociedades, ao mesmo tempo em que colocam a democracia liberal em descrédito por tolerar tais forças supostamente corruptoras. Para regimes autoritários competitivos, manter uma imagem de legitimidade e representatividade democrática, apesar de eleições injustas, é importante. Mesmo as autocracias não dependem apenas da repressão para garantir o consenso interno e alguma forma de legitimidade.

Em muitos países, o preconceito contra as pessoas LGBTQI é especialmente difundido, e os governos autoritários tiram proveito de explorar e reforçar esse viés como uma forma de impulsionar a legitimidade do regime. A homofobia política<sup>27</sup> ajuda os governos não democráticos a dividir a sociedade entre uma base de pessoas leais ao regime, com valores mais tradicionais, e segmentos de oposição. Os direitos LGBTQI, portanto, se tornam uma questão divisiva. Muitas vezes, não é apenas a comunidade LGBTQI que está sendo usada como bode expiatório, mas também políticos de oposição, jornalistas e intelectuais, que são então rotulados como “gays” ou “pró-gays” para estigmatizá-los aos olhos do público. A Duma russa notoriamente chamou a União Europeia de *Gayropa* no período que antecedeu a invasão da Ucrânia em 2014.<sup>28</sup>

Governos não democráticos às vezes também se mobilizam contra os direitos LGBTQI para elevar seu status. A teoria das relações internacionais argumenta que Estados pequenos e médios e potências em declínio na política mundial são propensos a buscar status “agindo como atores conspicuamente bons ou morais”.<sup>29</sup> O argumento do status foi originalmente teorizado para Estados como os Países Bai-

xos,<sup>30</sup> que buscam ser pioneiros em valores progressistas, como proteção ambiental, justiça racial ou direitos das mulheres e LGBTQI. Mas nem todos os Estados compartilham o mesmo entendimento do que é moral ou bom em termos de gênero. A oposição aos direitos LGBTQI, portanto, também pode se tornar a base para o status geopolítico. A agenda de valores tradicionais permitiu que alguns Estados ganhassem um novo propósito e desempenhassem um papel relevante no cenário político global.

Após o colapso da União Soviética, a Rússia sofreu uma tremenda perda de status. Mas, na década de 2010, encontrou e aproveitou uma oportunidade para se tornar novamente um líder ideológico — dessa vez, de uma aliança global que apoia os chamados valores tradicionais. Para a Hungria, a agenda de valores tradicionais também tem sido uma ferramenta para construir uma identidade aparentemente “forte” na UE, o que pode ajudar o país a se livrar de seu status de Estado-membro de médio porte. Essas estratégias podem ter um custo considerável em termos de reputação com aliados e parceiros liberais-democráticos. Mas promover valores tradicionais e se opor aos direitos LGBTQI — em essência, demonstrar poder e autoridade — provavelmente conquistará alguns públicos internos e pode ajudar esses regimes a construir uma identidade forte à parte do *mainstream* político liberal-democrático.

Para os Estados não democráticos, a agenda anti- LGBTQI carrega consigo não apenas um potencial status geopolítico, mas outras vantagens das políticas identitárias. Esses Estados normalmente constroem sua identidade em continuidade com um passado puro e imaginado, enraizado na tradição nacional ou religiosa. A resistência aos direitos LGBTQI tornou-se um atalho para sinalizar uma identidade de Estado cristão, por exemplo. No entanto, o retorno à religião como uma forma de identidade nacional, observável em muitos países europeus, não trata apenas da política de moralidade. Trata, como na Polônia ou

na Hungria, também da oposição nativista à imigração, especialmente vinda de países muçulmanos. Em Estados onde as eleições ainda importam, mesmo que em pequena medida, a projeção da identidade nacional como cristã pode trazer vantagens, tanto em termos de sucesso eleitoral interno como de construção de alianças internacionais.<sup>31</sup>

Paradoxalmente, os líderes de alguns Estados democráticos a favor dos direitos LGBTQI usaram esse mesmo apoio para “outros” grupos externos. O conceito de “homonacionalismo” explica por que a extrema direita em alguns Estados da Europa Ocidental abraçou elementos dos direitos dos homossexuais — embora apenas para seus próprios cidadãos, geralmente brancos — a fim de excluir imigrantes ou outros (geralmente muçulmanos, em ambos os casos) que esses governos pintam como potencialmente “homofóbicos demais” para a segurança de seus gays e lésbicas.<sup>32</sup>

Alguns líderes autocráticos também podem ver a oposição aos direitos LGBTQI como benéfica para a formação de alianças na política mundial. A resistência aos direitos LGBTQI pode ajudar a construir ou quebrar esses laços. Alguns conservadores cristãos no Ocidente se identificam com a Rússia de Putin por causa de sua oposição aos direitos LGBTQI, e isso pode ter funcionado a favor da Rússia quando se tratou de aliviar o regime de sanções imposto após a anexação da Crimeia em 2014. Depois que a Comissão Europeia ameaçou levar a Hungria ao tribunal por sua legislação anti-LGBT de 2021, vários políticos conservadores dos EUA viajaram para a Hungria para mostrar apoio à lei.<sup>33</sup> Em suma, atores iliberais e antidemocráticos podem obter benefícios ao atacar pessoas LGBTQI e bloquear suas tentativas de garantir direitos iguais. Tais benefícios podem incluir ganhos políticos internos e sucesso eleitoral, bem como o fortalecimento de status, a identidade e as alianças em casa e no exterior.

Por fim, atacar ou negar os direitos LGBTQI também pode funcionar para mobilizar os eleitores. Pesquisas mostram que indivíduos que

mantêm valores tradicionais participam politicamente em proporções mais altas quando seus líderes usam retórica homofóbica e transfóbica e instrumentos legais.<sup>34</sup> Quando os governos afirmam as posições pessoais dos cidadãos, isso faz com que eles se sintam mais empoderados. Da mesma forma, indivíduos com visões tolerantes se mobilizam em maior medida quando seus governos defendem os direitos LGBTQI. Os benefícios estratégicos que seus governos podem obter ao assumir uma posição em qualquer direção são parte da razão pela qual os direitos LGBTQI ocupam um lugar de destaque na agenda política internacional.

### **Como responder à agenda anti-LGBTQI**

Como políticos e ativistas comprometidos com o pluralismo devem fazer avançar os direitos LGBTQI neste ambiente global desafiador? Aumentar a visibilidade e a promoção dos direitos piora as coisas em certos países, talvez até tornando as pessoas LGBTQI mais um alvo? Ainda há um debate acalorado sobre a melhor forma de os defensores de direitos buscarem a emancipação LGBTQI. O que ficou claro nas últimas décadas é que os extremos — de um lado, a promoção de normas LGBTQI do exterior e, do outro, uma abordagem completamente passiva — são insatisfatórios e potencialmente perigosos. Na verdade, como a questão dos direitos LGBTQI está circulando globalmente tanto na política como na mídia, os autocratas não precisam de um movimento interno para reprimir. Mas, se decidirem fazê-lo de qualquer maneira, terão acesso, por meio de sua rede transnacional de grupos de advocacy, aos recursos necessários para vender a sensação de uma ameaça interna.

De fato, a natureza transnacional e em rede da resistência aos direitos LGBTQI explica as ondas de repressão homofóbica e transfóbica que se espalharam nos últimos meses por dezenas de Estados na África e no Oriente Médio.<sup>35</sup> Os governos que estão realizando essas ações

não estão reagindo a uma questão de preocupação interna visível; eles estão estrategicamente e, muitas vezes, preventivamente atacando as comunidades *queer*<sup>36</sup>. Essa realidade torna difícil defender uma abordagem de não fazer nada — como ativistas LGBTQI e representantes diplomáticos de Estados com uma política externa LGBTQI nos explicaram em entrevistas. Certamente também não coloca o ônus da reação contra a defesa LGBTQI, nem fundamenta seu silêncio. Infelizmente, as pessoas LGBTQI estão sendo alvo em todo o mundo, com ou sem defesa dos direitos humanos.

Dito isso, essa defesa deve ser feita com cuidado, e ativistas e governos solidários à causa desenvolveram abordagens para navegar essa realidade global desafiadora. Certas táticas, por exemplo, nomear e envergonhar autocracias por suas posturas ou ações anti-LGBTQI, podem ser equivocadas em alguns casos. Elas já deram errado várias vezes, inclusive quando o presidente dos EUA, Barack Obama, falou sobre os direitos LGBTQI no Quênia durante uma visita em 2015. De fato, estratégias de alta visibilidade devem ser evitadas nos muitos Estados onde a organização discreta, longe dos holofotes, pela sociedade civil e representantes diplomáticos é mais eficaz e prioriza a segurança das comunidades LGBTQI que vivem nesses países. Existem maneiras de oferecer apoio menos visível — por exemplo, fornecendo assistência diretamente à sociedade civil local, enquanto continua a incluir na sociedade global os Estados que violam a norma, evitando estigmatizá-los.<sup>37</sup>

Parte integrante de qualquer tentativa bem-sucedida de ajudar as populações LGBTQI no exterior são os atores locais e a sociedade civil. Eles trabalham como intermediários, aconselhando sobre como canalizar o apoio para suas comunidades locais, bem como sobre como enquadrar normas de direitos humanos controversas e inseri-las em contextos locais.<sup>38</sup> Os atores locais que fazem essa intermediação às vezes sugerem um curso de ação que pareceria paradoxal em outro

contexto. Por exemplo, eles podem decidir alternar entre estratégias de alta, baixa ou nenhuma visibilidade — particularmente tentando ficar fora do radar ao trabalhar com promotores de direitos externos em contextos domésticos com pouca exposição prévia ao discurso sobre direitos LGBTQI.<sup>39</sup>

Em muitos casos, a diplomacia discreta e suave deve tomar o lugar da condicionalidade da ajuda ou de táticas altamente visíveis, como apoiar indiscriminadamente paradas do orgulho ou hastear bandeiras do arco-íris. Contar com atores locais também ajuda a desarmar o argumento “neocolonial”. Os defensores locais podem usar símbolos religiosos ou nacionais para dissipar a acusação de estrangeirismo e contribuir para a incorporação da causa LGBTQI à cultura local e para o enraizamento da comunidade LGBTQI nacionalmente. A defesa visível dos direitos humanos LGBTQI é extremamente importante, mas depende de quem está exercendo essa visibilidade. A sociedade civil local saberá como, e isso significa que não há abordagens que sirvam para todos.

Escolher a estratégia certa é crucial porque os riscos são muito altos. Enquanto perseguir pessoas LGBTQI e negar-lhes direitos servir aos interesses políticos de líderes não democráticos e iliberais, eles continuarão a fazê-lo. Afinal, é muito mais fácil do que tentar resolver os maiores desafios da sociedade, como a pobreza ou a crise climática. Mas a instrumentalização da questão dos direitos LGBTQI por não democratas faz mais do que desviar a atenção pública das ineficiências do governo. Também vira a população contra a democracia, aumentando ainda mais os riscos ao Estado Democrático de Direito.

## Notas

<sup>1</sup> Usamos a sigla LGBTQI ao nos referirmos a pessoas que se identificam como lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, *queer* ou intersexuais.

<sup>2</sup> O Índice de Democracia 2022 da Economist Intelligence Unit (EIU) classificou a Hungria como uma “democracia falha”, Uganda como um “regime híbrido” e a Rússia como “autoritária”; o relatório V-Dem de 2023 classificou Hungria, Rússia e Uganda como “autocracias eleitorais”; e o *Freedom in the World 2023* da Freedom House classificou a Hungria como “parcialmente livre” e Rússia e Uganda como “não livres”.

<sup>3</sup> Zein Murib, “Backlash, Intersectionality, and Trumpism”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 45 (Inverno 2020): 295–302.

<sup>4</sup> Phillip M. Ayoub e David Paternotte, eds., *LGBT Activism and the Making of Europe: A Rainbow Europe?* (Basingstoke, Reino Unido: Palgrave, 2014); Phillip M. Ayoub, *When States Come Out: Europe’s Sexual Minorities and the Politics of Visibility* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016); Kelly Kollman, *The Same-Sex Unions Revolution in Western Democracies: International Norms and Domestic Policy Change* (Manchester: Manchester University Press, 2013).

<sup>5</sup> Não se pode dizer o mesmo dos direitos das pessoas trans e intersexuais nesse momento.

<sup>6</sup> Muitos têm apontado para o uso superficial dos direitos LGBTQI como um “critério” democrático como problemático, argumentando que devemos olhar para a mudança social transformadora para alcançar a transformação *queer*, que está faltando em todos os Estados, incluindo democracias. Markus Thiel, *The European Union’s International Promotion of LGBTI Rights: Promises and Pitfalls* (Londres: Routledge, 2021).

<sup>7</sup> Phillip M. Ayoub e Douglas Page, “When Do Opponents of Gay Rights Mobilize? Explaining Political Participation in Times of Backlash Against Liberalism”, *Political Research Quarterly* 73 (setembro 2020): 696–713.

<sup>8</sup> Roman Kuhar e David Paternotte, eds., *Anti-Gender Campaigns in Europe. Mobilizing Against Equality* (Lanham, MD, EUA: Rowman and Littlefield, 2017); Sonja A. Strube et al., eds., *Anti-Genderismus in Europa. Allianzen von Rechtspopulismus und religiösem Fundamentalismus. Mobilisierung—Vernetzung—Transformation* (Bielefeld: Transcript, 2020).

<sup>9</sup> Jaime Mayor Oreja, “The Necessary Strengthening of Truth”, *Hungarian Review* 8 (maio 2023): 8.

<sup>10</sup> Ayoub, *When States Come Out*; Philip S. Gorski e Samuel L. Perry, *The Flag and the Cross: White Christian Nationalism and the Threat to American Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2022).

<sup>11</sup> Meredith L. Weiss e Michael J. Bosia, eds., *Global Homophobia: States, Mo-*

vements, and the Politics of Oppression (Urbana: University of Illinois Press, 2013); Rahul Rao, *Out of Time: The Queer Politics of Postcoloniality* (Oxford: Oxford University Press, 2020).

<sup>12</sup> Ayoub, *When States Come Out*; Conor O'Dwyer, *Coming Out of Communism: The Emergence of LGBT Activism in Eastern Europe* (Nova York: New York University Press, 2018); Agnieszka Graff e Elzbieta Korolczuk, *Anti-Gender Politics in the Populist Moment* (Londres: Routledge, 2022).

<sup>13</sup> Clifford Bob, *Rights as Weapons: Instruments of Conflict, Tools of Power* (Princeton: Princeton University Press, 2019), 175–81. Serena Bassi e Greta LaFleur, eds., “Trans-Exclusionary Feminisms and the Global New Right”, edição especial, *TSQ: Transgender Studies Quarterly* 9 (agosto 2022).

<sup>14</sup> Kristina Stoeckl e Kseniya Medvedeva, “Double Bind at the UN: Western Actors, Russia, and the Traditionalist Agenda”, *Global Constitutionalism* 7 (novembro 2018): 383–421.

<sup>15</sup> As citações neste parágrafo são de Mohamad El Chamaa, “Anti-LGBTQ Backlash Grows Across Middle East, Echoing U.S. Culture Wars”, *Washington Post*, 3 agosto 2023.

<sup>16</sup> Esta citação e as citações anteriores neste parágrafo são de El Chamaa, “Anti-LGBTQ Backlash Grows Across Middle East, Echoing U.S. Culture Wars”.

<sup>17</sup> Chaim Levinson, “‘Wage War’ on LGBTQ Community: Meet Israel’s Most Homophobic, and Powerful, Rabbi”, *Haaretz*, 7 agosto 2023.

<sup>18</sup> Alice McCool, “Ugandan President Calls on Africa to ‘Save the World from Homosexuality’”, *Guardian*, 3 abril 2023.

<sup>19</sup> Julian Jackson, “The Homophile Movement”, in David Paternotte e Manon Tremblay, eds., *The Ashgate Research Companion to Lesbian and Gay Activism* (Farnham, Reino Unido: Ashgate, 2015), 31–45.

<sup>20</sup> Kristopher Velasco, “Transnational Backlash and the Deinstitutionalization of Liberal Norms: LGBT+ Rights in a Contested World”, *American Journal of Sociology* 128, n. 5 (2023): 1381–1429.

<sup>21</sup> James Davison Hunter, *Culture Wars: The Struggle to Define America* (Nova York: Basic, 1991).

<sup>22</sup> Clifford Bob, *The Global Right Wing and the Clash of World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012); Kapya Kaoma, *Globalizing the Culture Wars: U.S. Conservatives, African Churches, and Homophobia* (Somerville, MA, EUA: Political Research Associates, 2009).

<sup>23</sup> Kristina Stoeckl, “The Rise of the Russian Christian Right: The Case of the World Congress of Families”, *Religion, State and Society* 48 (agosto 2020): 223–38.

<sup>24</sup> Lara Whyte, “‘They Are Coming for Your Children’—The Rise of CitizenGO”, *OpenDemocracy*, 9 agosto 2017.

<sup>25</sup> Referência ao livro de Janice M. Irvine *Talk About Sex: The Battles over Sex Education in the United States* (Oakland: California University Press, 2002).

<sup>26</sup> Khatondi Soita Wepukhulu, “Christian Fundamentalism Lies Behind Harsh New Anti-LGBTIQ Bill in Uganda”, *OpenDemocracy*, 23 março 2023.

<sup>27</sup> Weiss e Bosia, *Global Homophobia*.

<sup>28</sup> Maryna Shevtsova, “Fighting ‘Gayropa’: Europeanization and Instrumentalization of LGBTI Rights in Ukrainian Public Debate”, *Problems of Post-Communism* 67 (novembro 2020): 500–10; Ayoub e Paternotte, *LGBT Activism and the Making of Europe*.

<sup>29</sup> William C. Wohlforth et al., “Moral Authority and Status in International Relations: Good States and the Social Dimension of Status Seeking”, *Review of International Studies* 44 (dezembro 2017): 526–46, 528.

<sup>30</sup> Kelly Kollman, “Pioneering Marriage for Same-Sex Couples in the Netherlands”, *Journal of European Public Policy* 24 (janeiro 2017): 100–18.

<sup>31</sup> John Anderson, *Conservative Christian Politics in Russia and the United States: Dreaming of Christian Nations* (Londres: Routledge, 2015); Nadia Marzouki, Duncan McDonnell e Olivier Roy, eds., *Saving the People: How Populists Hijack Religion* (Londres: Hurst, 2016).

<sup>32</sup> Gabriele Magni e Andrew Reynolds, “Why Europe’s Right Embraces Gay Rights”, *Journal of Democracy* 34 (janeiro 2023): 50–64 (Ed. bras.: “Por que a direita europeia abraça os direitos dos homossexuais”, *Journal of Democracy em português* 12, n. 1 [junho 2023]).

<sup>33</sup> Elisabeth Zerofsky, “How the American Right Fell in Love with Hungary”, *New York Times*, 19 outubro 2021.

<sup>34</sup> Ayoub e Page, “When Do Opponents of Gay Rights Mobilize?”.

<sup>35</sup> Chamaa, “Anti-LGBTQ Backlash”; McCool, “Ugandan President Calls on Africa”.

<sup>36</sup> Weiss e Bosia, *Global Homophobia*.

<sup>37</sup> Elise Rainer et al., *Guide to Inclusion of LGBTI People in Development and Foreign Policy* (Nova York: OutRight International, 2021); OCDE, *Over the Rainbow: The Road to LGBTI Inclusion* (Paris: OCDE, 2020).

<sup>38</sup> Ayoub, *When States Come Out*; Phillip M. Ayoub, “Protean Power in Movement: Navigating Uncertainty in the LGBT Rights Revolution”, in Peter Katzenstein e Lucia Seybert, eds., *Protean Power: Exploring the Uncertain and Unexpected in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), 79–99.

<sup>39</sup> Ashley Currier, *Out in Africa: LGBT Organizing in Namibia and South Africa* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2012).

# **Crise climática e crise da democracia? Um mapeamento dos desafios para as democracias em um mundo que aquece.**

*Luiza Veronese Lacava, Marina Slhessarenko Fraife Barreto  
e Mônica Sodré Pires*

*Luiza Veronese Lacava   advogada pela Universidade de São Paulo e mestra em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito da Funda o Getulio Vargas.   chefe de Gabinete da Rede de A o Política pela Sustentabilidade e professora de p s-gradua o da Funda o Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Marina Slhessarenko Barreto   advogada e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.   pesquisadora do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento e do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo. M nica Sodré   cientista política com doutorado em Rela es Internacionais pela Universidade de São Paulo.   senior fellow do Centro Brasileiro de Rela es Internacionais e diretora executiva da Rede de A o Política pela Sustentabilidade.*

**A** interse o entre democracia e mudança do clima não   óbvia nem intuitiva. Os dois conceitos passam por transforma es relevantes na esfera pública, em sentidos opostos,   medida que caminhamos em dire o a um mundo de “policrises”<sup>1</sup>, onde se entrelaçam crises políticas, econômicas, sociais e climáticas.

Por um lado, vivemos a perda de hegemonia da democracia liberal

---

1. Adam Tooze, Welcome to the world of polycrisis, 28 outubro 2022, <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>.

como o padrão-ouro para regimes políticos mundo afora, evidenciada pela perda de qualidade dos regimes democráticos e o escorregamento de vários deles para formas contemporâneas de autocracia<sup>2</sup>. Desde meados da década passada também se espraiou o debate sobre as “crises da democracia” em países cujas democracias eram consideradas consolidadas<sup>3</sup> – e o debate ganhou traço depois da elei o de Donald Trump   Presidência dos Estados Unidos. A soma dos dois movimentos nos levam a um achado surpreendente: mais de 70% da popula o do mundo vive hoje em regimes não livres ou parcialmente livres e o nível de democracia médio experimentado por um cidadão hoje é semelhante ao de 1989.

Por outro lado, vivemos a intensifica o da agenda do clima nos fóruns domésticos e internacionais, ultrapassando as fronteiras científicas, tornando-se cada vez mais relevante nas agendas geopolítica e de desenvolvimento e ascendendo   prática política institucional. O aumento da popularidade do tema não garante, porém, que sejam automaticamente tomadas as decisões necessárias ao enfrentamento do problema, o que ocorre por diversas razões.

Se a ascensão da mudança do clima na agenda política acontece concomitantemente ao declínio das democracias ao redor do globo sugere-se, como primeiro passo, evitar a falsa associa o entre seus respectivos movimentos, de modo a evitar também a conclusão equivocada de que exista uma correla o entre eles. De acordo com este argumento, a mudança do clima teria ganhado relevância na agenda política em virtude do declínio dos regimes democráticos ou vice-versa. Mas a literatura sobre o assunto não   unânime sobre a existência de uma rela o entre ambos os fen menos, apontando em mais de uma

---

2. Cf., por exemplo, V-DEM, Democracy Report 2024, Democracy Winning and Losing at the Ballot. Disponível em: <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>; Freedom House, Freedom in the world 2024. Disponível em: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW\\_2024\\_DigitalBooklet.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf).

3. Cf. Levitsky, S.; Ziblatt, D. Como as democracias morrem? Zahar, 2018. Runciman, D. Como a democracia chega ao fim? Todavia, 2018.

direção, não permitindo afirmações conclusivas sobre, por exemplo, a hipótese de que democracias seriam mais eficientes do que regimes autocráticos na mitigação às mudanças climáticas.

Além disso, os movimentos – de ascensão ou declínio democrático – não são lineares e há contratendências relevantes para cada uma das tendências apontadas. Evidências disso são as inovações democráticas<sup>4</sup> testadas em nível local – assembleias do clima são um exemplo relevante –, novos movimentos sociais organizados em torno da pauta climática, além de propostas institucionais de reforma ou “reconstrução” da democracia em países que passaram recentemente pelo risco de autocratização – como foi o caso do Brasil. Ao mesmo tempo, a despeito da constatação empírica e científica do aquecimento do planeta, observamos o desenvolvimento de movimentos negacionistas climáticos e a instrumentalização da agenda ambiental para a inflamação de guerras culturais – como é o caso com a agenda “ESG” em alguns estados governados pelo Partido Republicano nos EUA, como o Texas e a Flórida.

A associação entre os dois movimentos pode confundir os vetores da análise, que são ao menos dois. De um lado, podemos analisar como a questão climática influencia os regimes democráticos. Aqui, deveríamos tomar como ponto de partida os desastres ambientais, os riscos à segurança alimentar, energética e hídrica, bem como os deslocamentos forçados de pessoas motivados por eventos climáticos extremos – sistematizados em seu potencial de produzir instabilidade, desigualdade e insegurança –, e analisar como diferentes democracias têm respondido a eles. De outro lado, interessados no vetor oposto, podemos analisar as influências da democracia sobre a questão climática, cabendo questionamentos sobre, por exemplo, a influência dos sistemas eleitorais e da liberdade de imprensa na efetividade da resposta de países aos compromissos assumidos de redução das emissões de gases do efeito estufa. Nesse caso, “influência” é um termo genérico, que

4. Cf. Stephen Elstub e Oliver Escobar, “Handbook of Democratic Innovation and Governance”, 2019.

embute algumas variáveis que causam impacto e guardam correlação com os termos em discussão, e o interesse seria compreender melhor como tem sido a “governança” do clima nas principais democracias.

Assumimos, no entanto, que fazemos uma simplificação aqui por motivos analíticos, uma vez que, por qualquer lado que se analise a equação, uma questão conceitual mais profunda se faz presente: do que falamos quando falamos de democracia? Por um viés institucional, é preciso considerar o modo como as decisões são tomadas, seu conteúdo, seus processos e ritos e, a partir disso, olhar para as influências que elas podem ter ou têm para a agenda do clima e a resposta à crise climática. Por um viés social, por outro lado, é preciso olhar para como os movimentos sociais e os cidadãos na base das sociedades vêm se articulando para lidar com o problema. Ou, ainda antes disso: o que pensam eles sobre a crise climática?

Portanto, no presente artigo, nos propomos a discutir a influência da política democrática na crise climática, a partir dos apontamentos da literatura internacional sobre o assunto e dos esforços das autoras de levantar hipóteses sobre os desafios institucionais encontrados no Brasil, a partir de observações empíricas. Por uma questão de escolha, e admitindo os limites desta análise, trataremos da questão climática pelo viés da crise e dos desafios que ela enseja, não abordando as oportunidades e os ganhos que podem dela advir, os quais certamente existem. Adicionalmente, não há pretensão de esgotar o assunto, bem como de fazer um mapeamento completo sobre os pontos de entrave do sistema. Ao contrário, a intenção é justamente dar uma contribuição para que a discussão possa se desenvolver.

Assim, estamos interessadas nas seguintes questões: Como a democracia pode governar o clima? Quais os pontos de veto para a consecução dessa agenda dupla, democrática e climática? Qual a relação que se estabelece entre clima e democracia no Brasil, e quais são alguns dos maiores desafios colocados hoje para que o país adote uma

agenda prioritária de desenvolvimento verde para as próximas décadas? Entender as possíveis relações entre ambos os termos, suas sinergias e descompassos pode nos ajudar a atravessar algumas das crises que vivemos e que continuam latentes.

O presente artigo está dividido em duas partes. Após esta introdução, a Parte I apresenta um mapeamento não exaustivo de alguns desafios apontados pela literatura internacional que permeiam a atual relação entre democracia e clima. Na Parte II, as autoras exploram alguns deles e outros pontos de veto sob a ótica da política brasileira, assumindo que alguns dos desafios são mais particulares à realidade local (como a relação com o setor do agronegócio, fortemente estruturado no Brasil), enquanto outros são compartilhados por um número maior de países (como a baixa qualificação técnica de parlamentares em assuntos de clima).

Para a análise da realidade local, voltamo-nos mais ao Poder Legislativo que aos demais poderes da República, com apontamentos que se baseiam também na observação empírica das autoras. Por fim, em sua conclusão, o artigo comenta possíveis relações entre crises enfrentadas no cenário internacional e na realidade local, e propõe alguns caminhos possíveis para a democracia, que certamente precisarão ser mais e melhor explorados em artigos futuros.

## **Parte I: O que impede democracias de responderem adequadamente a questões climáticas: uma visão da literatura especializada**

### **Os vetos da democracia ao clima**

Há quem defenda que as democracias não têm sido capazes de manejar o desafio climático, razão que justificaria a adoção de alguma espécie de “ambientalismo autoritário” ou “ecoautoritarismo”, como

vem sendo testado de forma ambivalente na China<sup>5</sup>. Os defensores de tal posição, no entanto, não colocam o problema na conta das democracias como um todo, apontando dimensões específicas e problemáticas do que se considera como democracia na gestão do clima.

Este ponto é crucial: se o problema fosse das democracias em sua inteireza, a saída seria a adoção de um modelo autoritário – o que não consideramos ser o caso. Explorar os argumentos críticos às democracias e as limitações delas é, assim, uma tentativa de mostrar as potencialidades democráticas a serem colocadas em prática nos anos 2020.

---

*Há quem defenda que as democracias não têm sido capazes de manejar o desafio climático, razão que justificaria a adoção de alguma espécie de “ambientalismo autoritário” ou “ecoautoritarismo”, como vem sendo testado de forma ambivalente na China.*

---

Tentativamente, apresentamos cinco argumentos empregados por aqueles que apontam as falhas das democracias na gestão do clima. São eles:

- a) a desigualdade geracional
- b) a falta de informação
- c) o imediatismo
- d) a lentidão
- e) o territorialismo

Como se verá abaixo, todos abraçam uma concepção ainda muito restrita de democracia, que aparece caracterizada essencialmente como um regime político em que há eleições – elemento que ocupa posição central na análise – cujo resultado seria o responsável pelo

---

5. Cf. Yifei Li e Judith Shapiro, “China goes green”, 2020

(mau) desempenho do Estado na crise do clima. As razões perpassam questões como a falta de priorização da agenda do clima pelos tomadores de decisão eleitos; o fato de que uma parte significativa dos votantes são eleitores mais velhos, com poder de voto que alija a juventude, a maior impactada, do processo decisório; o excesso de foco em questões de curto prazo, muitas vezes em razão dos dividendos eleitorais que elas trazem; e a falta de percepção sobre como decisões e locais têm consequências em âmbito global.

Por outro lado, um argumento não muito empregado por esses críticos, mas que compõe a base dessa discussão, relaciona-se à geopolítica fóssil que as próprias democracias ocidentais engendraram. É possível, assim, considerá-lo uma premissa e, portanto, ele será discutido antes dos outros abaixo, mesmo que parta de um conceito de democracia muito mais amplo do que o que os outros críticos tendem a considerar.

## A. Geopolítica fóssil

Em *Carbon Democracy*<sup>6</sup>, Mitchell afirma que o desenvolvimento das democracias ocidentais se calcou fundamentalmente na queima de carvão ou de petróleo. Se hoje temos democracias liberais ocidentais – as mesmas que sofrem as crises acima mencionadas –, isso se deveu em parte significativa ao modo de produção de energia fóssil que elas estabeleceram nos últimos séculos.

Segundo o autor, o carvão tornou possível a emergência da democracia de massas, e o petróleo colocou seus limites<sup>7</sup>. Isso porque a produção de energia pela queima de carvão, que foi a base para a Revolução Industrial, gerou um tipo de socialização de trabalhadores capaz de impulsionar demandas democráticas.

---

6. Timothy Mitchell, “Carbon Democracy: Political Power in the Age of Oil”, Verso Books, 2011.

7. Timothy Mitchell, “Carbon Democracy”, 2011, pp 1-43.

A exploração das minas de carvão, o transporte da matéria-prima em ferrovias e sua transformação em energia possibilitaram a reunião de uma quantidade enorme de trabalhadores no ambiente de trabalho e seu entorno. Ainda no final do século 19, greves e boicotes começaram a ser realizados em prol de demandas trabalhistas. Os trabalhadores, assim, passam a perceber seu impacto no fluxo da produção industrial e de serviços. Se o fluxo de produção, transporte e distribuição de carvão fosse interrompido, os governos, indústrias e consumidores ficariam sem energia.

Com a transição para o petróleo, o cenário se alterou. Ao contrário do carvão, ele não exigia uma grande quantidade de trabalhadores para sua extração, tampouco para o transporte e a distribuição. A organização de greves também acontecia, mas com muito menos impacto, mesmo porque os trabalhadores envolvidos na extração, transporte e distribuição de petróleo não tinham muito contato entre si. Nesse novo cenário, quem passou a ter capacidade para interromper a produção e transporte não era mais o trabalhador, já que a infraestrutura de exploração petrolífera era controlada de forma mais verticalizada.

Além da estrutura de produção que dava menos oportunidade ao surgimento de demandas democráticas por parte dos trabalhadores, outros fatores da indústria do petróleo contribuíram para a consolidação de uma geopolítica antidemocrática – e fóssil. A história da transição do carvão para o petróleo se relaciona com o imperialismo europeu ainda vigente no começo do século 20. O petróleo se transformou em ativo de grande valor e gerou guerras neocoloniais, mobilizando todo um aparato ideológico de justificação. Além disso, foi pivô da expansão desenfreada da atividade econômica, do consumo de massas e do aumento da escala de uso energético, em comparação ao período dominado pelo carvão. Isso acarretou o enraizamento de formas de vida altamente consumistas e predatórias, criando um horizonte irreal de possibilidades ilimitadas de crescimento e consumo.

Na virada do século 20 para o 21, o petróleo motivou uma sequência de guerras como a Guerra do Golfo (1990-1991) e a Guerra do Iraque (2003-2011), muito embora ambas tenham sido justificadas oficialmente por pretensões democráticas. Também é a sua importância como fonte de energia que continua sendo motor de guerras em curso, impactando mercados ao redor do mundo, como se vê no caso da guerra da Rússia com a Ucrânia. Não bastasse isso, seis dos dez maiores produtores de petróleo são países não democráticos, como Arábia Saudita, Rússia, Iraque, China, Emirados Árabes Unidos e Irã. Então, não é mera casualidade sua associação doméstica ou internacional à falta de democracia.

Tanto o carvão como o petróleo, em suma, foram partes relevantes da emergência de um modelo democrático ocidental. Por um lado, eles possibilitaram em larga medida o desenvolvimento econômico, impulsionando novas formas de socialização e consumo. Por outro, levaram à vocalização de demandas democráticas (no caso do carvão) e evidenciaram as contradições embutidas nesses modelos democráticos exploratórios (no caso do petróleo). Se as democracias ocidentais dependem fortemente de petróleo, é preciso também problematizar que essa commodity é fundamentada em modelos de produção não democráticos e historicamente relacionados a guerras e outras formas de pressão geopolítica autoritárias. Nesse sentido, não parece exagero dizer que as democracias liberais foram construídas às custas do impacto da queima de gás e petróleo no meio ambiente e no clima, um fenômeno que vem ganhando crescente visibilidade nos últimos 30 anos, pelo menos desde a assinatura do Protocolo de Kyoto (1997).

## **B. A desigualdade geracional**

Um dos argumentos empregados pelos críticos da atuação das democracias na gestão do clima é o de que existe um descompasso entre quem detém o poder de votar e quem é afetado pelas decisões dos

representantes eleitos por esses votos. Em outras palavras, há um problema com a dimensão eleitoral das democracias, na medida em que ela dá votos aos mais velhos ao mesmo tempo em que deixa os mais jovens – que seriam mais afetados por decisões climáticas — à margem das decisões.

Como sumariza o cientista político David Runciman,

“(…) [Há um] profundo abismo entre as gerações mais jovens e mais velhas quando se trata de política climática: o confronto entre aqueles que têm o poder de agir e aqueles que devem viver com as consequências se os primeiros não agirem”<sup>8</sup>

Os mais velhos, além de não se importarem tanto com questões ambientais se comparados aos mais jovens, seriam também menos sensíveis à crise do clima, sendo justamente os responsáveis pela eleição daqueles que estarão envolvidos nas decisões sobre as políticas climáticas. Para provar esse ponto, o autor se ampara em uma pesquisa do Reino Unido que aponta que o percentual de cidadãos que afirmam que o aquecimento global é o maior desafio de seu tempo mais do que dobra entre as faixas etárias acima de 65 anos e entre 18 e 24 anos.

Uma premissa desse argumento é que as consequências dos votos ambientalmente irresponsáveis são muito distantes no tempo em relação ao momento em que esses votos são realizados, de modo que os eleitores mais idosos não veriam os impactos de suas decisões e não teriam muitos incentivos para mudar sua sensibilidade em relação à crise climática.

Esta, no entanto, pode ser considerada uma premissa datada. Se na década de 2010 ainda era possível (com dificuldade) olhar para o aquecimento global como um problema do futuro, a década de 2020 proscre-

---

8. David Runciman, *Democracy is the planet's biggest enemy*, *Foreign Policy*, 20/07/2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/07/20/democracy-is-the-planets-biggest-enemy-climate-change/>

veu essa possibilidade. Não se pode mais ignorar seus efeitos imediatos. Por mais que a crise climática se exerça de forma contínua e gradual no tempo, seus efeitos imediatos já se fazem notar diariamente.<sup>9</sup>

Daí também porque, nesse novo contexto, as medidas de “adaptação” às mudanças climáticas vêm ganhando espaço. Se alguns anos atrás elas eram vistas como a admissão do nosso fracasso em lidar com os desafios do clima, hoje elas ganharam mais relevância nos debates internacionais e nas políticas públicas. Ao contrário das medidas de “mitigação” – relacionadas ao corte de emissão de gases de efeito estufa –, as medidas de “adaptação” dizem respeito às ações voltadas a abrandar as consequências das mudanças no clima, como alterações na construção civil para lidar com enchentes, aumento do nível do mar etc<sup>10</sup>.

Outro problema do argumento acima é que não é um fato incontestável a falta de mobilização das faixas etárias superiores diante das questões climáticas. O primeiro caso de litigância climática a chegar na Corte Europeia de Direitos Humanos (“Senhoras do Clima vs. Suíça”)<sup>11</sup> foi ajuizado em 2020 por cidadãs suíças de gerações mais velhas. Segundo elas, a Suíça falhou em prevenir impactos ambientais negativos da mudança climática, colocando em risco o direito à vida e o respeito à privacidade e à família, onerando excessivamente as suas gerações<sup>12</sup>. Voltaremos a explorar esse argumento sob a perspectiva da democracia brasileira na Parte II deste artigo.

---

9. Cf. David Wallace-Wells, “A Terra Inabitável”, 2019.

10. <https://www.nytimes.com/interactive/2023/climate/shared/v2/interactive/2023/climate/climate-change-faq/shared/v2/interactive/2023/climate/climate-change-faq/what-is-adaptation.html>

11. As litigantes são a associação suíça KilmaSeniorinnen e suas associadas, cerca de duas mil mulheres, que alegam que o aquecimento global tem um impacto particularmente grande às velhas gerações. Cf. [https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/06/Global\\_trends\\_in\\_climate\\_change\\_litigation\\_2023\\_snapshot.pdf](https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/06/Global_trends_in_climate_change_litigation_2023_snapshot.pdf)

12. <https://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-council-and-others/>

### **C. A falta de informação**

Outro argumento invocado para se falar dos desafios da gestão democrática da crise do clima é a alegada falta de informação suficiente para gerir esse fenômeno em rápida evolução. O problema da democracia seria conferir poder de decisão a quem não é tecnicamente qualificado para lidar com um problema de alta complexidade como a mudança do clima. Representantes eleitos não reuniriam os requisitos técnicos necessários para lidar com as questões climáticas, o que explicaria a má gestão desse assunto.

Se no caso anterior o problema apontado era a falta de sensibilidade de uma parcela do eleitorado, sobretudo as faixas etárias superiores, aqui a ótica é complementar. O problema não seriam somente os eleitores mais velhos, mas a escolha dos representantes por todo o eleitorado. Quem elege os representantes não conseguiria entender a gravidade dos problemas relacionados à crise climática e faria más escolhas eleitorais. Por consequência, os parlamentos eleitos seriam desqualificados tecnicamente para lidar com os cada vez mais prementes desafios climáticos.

Uma premissa de fundo é que a seleção democrática de representantes pelo voto não elege pessoas com perfil técnico, caracterizadas por alta competência e capacidade de tomar decisões em prol do clima. Antes, a seleção democrática priorizaria uma série de outros traços de personalidade e posicionamentos políticos – como carisma, retórica forte, capacidade de conciliação etc. – que, eles próprios, podem ser deletérios ao manejo adequado do aquecimento global.

Em que pese a qualificação técnica ser fator importante para a boa tomada de decisão no que diz respeito ao clima, como exploraremos na Parte II deste artigo, uma versão mais extrema desse argumento, calcada em uma concepção elitista de democracia, pode levar à conclusão de que se deveria conferir a governança climática a um círculo

de experts. Eles, por sua vez, seriam legitimados não por suas credenciais democráticas, mas por sua competência técnica. Alguma forma de tecnocracia, em resumo, seria a saída.

## **D. O imediatismo**

Outro argumento apontado sobre a má gestão democrática da crise do clima se relaciona à constatação de que a democracia, fundada em eleições, não dá espaço à realização de políticas no longo prazo. Mais do que isso: ela se pauta em ciclos eleitorais muito curtos e isso tem impacto nas decisões sobre o clima tomadas pelos políticos. Eles, que supostamente visam acima de tudo à reeleição, teriam poucos incentivos para tomar medidas impopulares, cujos impactos positivos só poderão ser sentidos em alguns anos ou mesmo décadas.

Políticos eleitoreiros não teriam, assim, incentivos para implementar políticas que só apresentariam resultados no futuro porque correriam o risco de concluir o mandato antes que suas políticas tivessem tido o tempo de apresentar resultados visíveis<sup>13</sup>. Como seus mandatos duram poucos anos, prioritário para eles seria alcançar bons resultados econômicos e sociais no curto prazo, o que dificulta a construção de uma política climática abrangente e cuidadosa.

A partir dessa perspectiva, os cidadãos são vistos como eleitores impacientes, que recompensariam negativamente políticos que prejudicam seus bolsos ao criar taxas de emissão de carbono ou adotar outras medidas mais robustas em prol da descarbonização. Em contrapartida, eles recompensariam positivamente políticos que adotam medidas visíveis imediatamente, como a redução da inflação e aumentos reais de salário.

Subjacentes a esse argumento estão os conceitos-chave de curto e longo prazo. Eles, porém, já estão sendo alvo de transformação re-

13. Nico Stehr, "Exceptional Circumstances: Does Climate Change Trump Democracy", 2016.

cente, bem como o das medidas de “adapta o” apontadas acima. Primeiro,   anacr nico reivindicar que as mudanças do clima acontecem a “longo prazo”, já que há alguns anos convivemos com catástrofes climáticas cada vez mais frequentes. Por consequência, é incorreto apontar que, para lidar com elas, será necessário adotar políticas de longo alcance apenas. Se as catástrofes já estão acontecendo, políticas não só de mitiga o, mas também de adapta o se fazem mais e mais necessárias. Terceiro, o tempo que demora para que os efeitos dessas políticas sejam notados, portanto,   cada vez mais reduzido também.

A premissa de base do argumento do imediatismo   que, impacientes, os cidadãos e os representantes eleitos não teriam maturidade política para esperar políticas de longo prazo serem tomadas e apresentarem seus efeitos. Por outro lado, não há mais tempo hoje para esperar de braços cruzados. Além disso, também   possível questionar se de fato não há espaço para o longo prazo nas democracias, mas isso já seria outra discussão.

## **E. A lentidão**

Não só a democracia eleitoral se pautaria pelo curto prazo, mas, por outro lado, também pela lentidão. A ideia de que a democracia demora para tomar decisões, já que as delibera es institucionais tomam muito tempo,   pervasiva e é geralmente apontada como outro obstáculo às necessárias decisões sobre o clima. Democracia implicaria sempre avanço e retrocesso, discussão e negocia o. Não há espaço para últimas palavras e fim da discussão. Tudo pode ser discutido continuamente e subsequentemente alterado conforme as coalizões de governo.

Mas se a crise do clima hoje exige respostas rápidas, como então a democracia pode dar conta do desafio? Nas palavras de Cameron Abadi,

Em outras palavras: a democracia funciona por concessões, mas a mudança climática é precisamente o tipo de problema que parece não permitir isso. Enquanto o relógio daquelas linhas do tempo climáticas [ditadas no Acordo de Paris] continua correndo, esse descompasso estrutural está se tornando cada vez mais exposto.<sup>14</sup>

Há quem defenda que a demora para se tomar decisões nas democracias seria compensada seja pela qualidade das decisões alcançadas seja pela legitimidade de que elas gozam frente aos cidadãos. Este último ponto, inclusive, é apontado como fator impeditivo para o sucesso de políticas autoritárias climáticas chinesas para Li e Shapiro (2020).

## **F. O territorialismo**

Um quinto argumento invocado pelos críticos da gestão democrática do clima diz respeito ao seu exercício territorial doméstico. Se as democracias são exercidas dentro de circunscrições territoriais específicas, por outro lado as decisões ali tomadas têm impactos globais – que, inclusive, são sentidos de maneira desigual ao redor do planeta. Países periféricos com baixa emissão de carbono são afetados desproporcionalmente pelas emissões dos principais responsáveis pelo aquecimento global, daí por que se fala hoje de fundos de reparação climática.

Esse argumento, por outro lado, ignora a crescente influência de fóruns multilaterais para a agenda do clima, bem como a relativização da divisão estanque entre pautas domésticas e internacionais. Assim como os argumentos acima, que se baseavam em cenários pretéritos do exercício das democracias, ele se revela datado. Este ponto será desenvolvido mais abaixo, também pondo em perspectiva o esgotamento de fóruns multilaterais tradicionais.

---

14. Cameron Abadi, *Foreign Policy*, 07/01/2022. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/01/07/climate-change-democracy/>

## **Parte II: Clima e eleitorado - Hipóteses sobre os desafios em âmbito doméstico**

O Brasil concentra, hoje, particularidades que o tornam único no mundo. Com dimensões continentais, enorme biodiversidade, abundantes recursos hídricos, minerais e a maior floresta tropical do planeta, o Brasil possui recursos naturais indispensáveis para a transi o para uma economia verde no mundo. Ao mesmo tempo, foi pioneiro no avanço tecnológico para a produ o de biocombustíveis, possui matriz energética predominantemente limpa e tem potencial para se consolidar como exportador de solu es para a transi o energética e o desenvolvimento de baixo carbono. Mas há outro componente que, aliado a todos os anteriores, faz da condi o do Brasil única: ele é uma democracia que historicamente transita e dialoga com boa reputa o em órgãos multilaterais.

Para que todo este potencial seja atingido, entretanto,   condi o essencial que as esferas políticas da democracia brasileira reconheçam, pactuem e operem alinhadas aos limites e oportunidades apresentadas pela crise climática. Atualmente, alguns desafios e pontos de veto se impoem   realiza o deste potencial, como seria natural a um país com mais de 200 milhões de habitantes, com alta diversidade e desigualdade regional, que se refletem em um Congresso politicamente complexo. Para além destes fatores, o Brasil não passa imune – em maior e menor grau – a reflexos da crise da democracia e dos desafios elencados na Parte I deste artigo para conciliar clima e representatividade.

A seguir, exploramos a rela o do eleitorado e dos parlamentares brasileiros com a pauta do clima. Ela traz aspectos levantados pelos argumentos acima, como a falta de sensibilidade de eleitores e de parlamentares, tendo em vista o recorte do cenário brasileiro. Por outro lado, mostra também a discrepância entre as autopercep es e percep es dos pares sobre o tema. Nesta se o, optou-se por concentrar os esforços de análise no Poder Legislativo.

## A. Clima e eleitorado

Assuntos relativos a mudanças climáticas e desenvolvimento ambientalmente responsável têm ocupado espaço crescente no debate público, passando de tema marginal a assunto central da arena eleitoral - especialmente no âmbito do Poder Executivo Federal - no último ciclo eleitoral. Apesar disso, não parece existir no Brasil, até o momento, uma percepção consensuada entre candidatos, mandatários e eleitorado sobre qual prioridade conferir ao tema na agenda de políticas públicas. Pesquisas realizadas tanto com eleitores como com mandatários parecem indicar visões discrepantes, sugerindo um terreno ainda em disputa.

Lançada em 2021, a pesquisa de opinião e comportamento parlamentar “A Agenda do Clima no Congresso Nacional”<sup>15</sup> traz insights interessantes sobre a autopercepção e a percepção dos congressistas sobre seus pares e seu eleitorado nessa temática. Dos 131 congressistas entrevistados, entre deputados e senadores de todo o espectro político-ideológico (incluindo a base governista e a oposição, sendo, portanto, uma amostra significativa dos 594 parlamentares do Congresso brasileiro), 94% se diz interessado pelo tema do meio ambiente, sendo 49% muito interessado. Quando perguntados sobre o grau de interesse de seus colegas no tema, entretanto, os entrevistados afirmam acreditar que 75% de seus colegas estejam interessados, e apenas 7% muito interessados. Quando se trata de seus eleitores, 60% dos parlamentares afirmam acreditar que estejam interessados, mas apenas 15% consideram que esse interesse seja grande, sendo os parlamentares da região Norte, justamente onde fica a Floresta Amazônica os mais céticos quanto ao interesse de seu eleitor – 45% frente a 61 a 70% nas demais regiões.

A percepção parlamentar captada por essa pesquisa indica contrastes entre o que os parlamentares entrevistados afirmam ser de seu grande

---

15. RAPS. A agenda do clima no Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre opinião e comportamento dos parlamentares brasileiros. 2021. Disponível em: <https://www.raps.org.br/biblioteca/page/4/>

interesse e aquilo que julgam ser de interesse de seus pares e eleitores. Por parte dos eleitores, as dissonâncias também aparecem. Segundo a pesquisa “Mudanças climáticas na percepção dos brasileiros”<sup>16</sup>, de outubro de 2020, 78% da população considera a questão do aquecimento global muito importante, e apenas 3% considera pouco importante. Ao mesmo tempo, 72% acredita que as mudanças climáticas podem prejudicar suas famílias. Esses dados são corroborados por pesquisa de janeiro de 2024 realizada pelo Instituto PoderData<sup>17</sup>, na qual 68% da população se diz “muito preocupada” com as mudanças climáticas e o aquecimento global, enquanto apenas 7% se diz “pouco preocupada”.

Dado interessante aparece quando se analisa o grau de preocupação do eleitor brasileiro com as mudanças climáticas segmentado por idade, o que pode indicar certa consonância com o argumento da disparidade geracional, apresentado na Parte I deste artigo. Segundo pesquisa divulgada em 2022<sup>18</sup>, quando perguntados sobre o que consideram ser mais importante, proteger o meio ambiente ou promover o crescimento econômico, 79% do eleitorado entre 18 e 24 anos opta pelo primeiro, percentual que cai 10 pontos em relação ao eleitorado com mais de 55 anos.

Quando se analisa com a lente inversa, ou seja, a percepção dos eleitores sobre o papel dos governantes eleitos na agenda do clima, há indícios de que as dissonâncias persistem. É o que indica pesquisa também realizada pelo PoderData<sup>19</sup>, em agosto de 2022, na qual 87% dos entrevistados afirmam que o Congresso Nacional não está trabalhando

16. ITS. Mudanças climáticas na percepção dos brasileiros. 2020. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/publicacoes/mudancas-climaticas-na-percepcao-dos-brasileiros-2020/>

17. PILLE, Letícia; CARVALHO, Luísa. PoderData: Taxa de “muito preocupados” com o clima avança para 68%. Poder 360, 4 fev. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poderdata/poderdata-taxa-de-muito-preocupados-com-o-clima-avanca-para-68/>

18. ITS. Mudanças climáticas na percepção dos brasileiros. 2022. Disponível em: [https://itsrio.org/wp-content/uploads/2022/03/IPEC\\_Percepcao-sobre-queimadas-Relatorio\\_final.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2022/03/IPEC_Percepcao-sobre-queimadas-Relatorio_final.pdf)

19. Redação O Estado de São Paulo. Proteção da Amazônia vai pautar eleição presidencial em 2022, mostra pesquisa. O Estado de São Paulo, 03 set. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/protacao-da-amazonia-vai-pautar-eleicao-presidencial-em-2022-mostra-pesquisa/>

bem para proteger a Amazônia. Na mesma pesquisa, 80% dos brasileiros avaliaram que a proteção da Amazônia deveria ser uma prioridade para os candidatos à Presidência da República nas eleições de 2022.

Aqui, algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar a dissonância entre parlamentares, bem como entre parlamentares e eleitores. Em relação ao primeiro ponto, quando questionados sobre seu interesse em relação ao assunto, os políticos podem superestimar seu grau, motivados por preocupações reputacionais, uma vez que são figuras públicas – um efeito que pesquisas anonimizadas tendem a arrefecer, mas não são capazes de eliminar. Em relação à discrepância entre eleitores e eleitos, uma hipótese a ser considerada é a crise de confiança que acomete a relação entre representantes e representados em todo o mundo.

No Brasil, o Índice de Confiança Social demonstra que o cidadão brasileiro tem o Congresso Nacional entre as instituições menos confiáveis em sua percepção. Em 21 anos de série histórica, 22% dos cidadãos consideram “bom ou ótimo” o trabalho realizado pelo Parlamento.<sup>20</sup>

## **B. Qualificação técnica**

Outro ponto de entrave à consolidação da agenda do clima como plano de desenvolvimento no Brasil é o baixo grau de qualificação técnica de mandatários na temática. Em um campo complexo e multifatorial como é o das mudanças climáticas, mandatários parecem encontrar dificuldade para identificar prioridades, o que denota pouco conhecimento sobre o lugar ocupado pelo Brasil na agenda climática internacional, nossos principais desafios e potencialidades internas, e prejudica a implementação de políticas públicas efetivas.

Um indício destas preocupações pode ser encontrado na pesqui-

---

20. IPEC. Índice de confiança social. 2023. Disponível em: [https://www.ipec-inteligencia.com.br/Repository/Files/2223/230196\\_IC\\_S\\_INDICE\\_CONFIANCA\\_SOCIAL\\_2023.pdf](https://www.ipec-inteligencia.com.br/Repository/Files/2223/230196_IC_S_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2023.pdf)

sa “A Agenda do Clima no Congresso Nacional”<sup>21</sup>, de 2021. Nela, os parlamentares foram instados a apontar, dentre 3 alternativas, qual seria a melhor proposta para combater as mudanças climáticas no Brasil. 51% dos entrevistados elegeram “investir em energia renovável”, 29%, “fiscalizar mais os desmatamentos”, e 14% “reduzir a emissão de poluentes”. Um dos entrevistados acrescentou “criar uma política de crédito de carbono”.

Chama a atenção que o investimento em energia renovável tenha sido apontado como política prioritária pela maioria dos entrevistados, sendo o Brasil país que se destaca por sua matriz energética 47,4% proveniente de fontes de energia renováveis, em oposição a aproximadamente 15% no resto do mundo<sup>22</sup>. Ao mesmo tempo, é notável que apenas 30% da amostra de congressistas tenha elencado a redução dos desmatamentos como política prioritária, uma vez que desmatamento, mudança do uso da terra e florestas sejam a maior fonte de emissão nacional de gases de efeito estufa (GEE), responsáveis por 48% das emissões totais.<sup>23</sup>

No que diz respeito ao eleitorado, o grau de conhecimento técnico sobre a agenda climática é alegadamente baixo. De acordo com a pesquisa “Mudanças climáticas na percepção dos brasileiros”<sup>24</sup>, de outubro de 2020, apenas 25% da população afirma ter alto conhecimento sobre o tema, enquanto 43% alega conhecer “mais ou menos”, e 32% diz conhecer “pouco ou nada”. O grau de conhecimento aumenta quanto maior a escolaridade e o acesso à internet. É notável que, ainda que uma minoria da população afirme que tem alto conhecimento sobre o tema (25%), 78% considera o assunto muito importante e 61% está muito preocu-

21. RAPS. A agenda do clima no Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre opinião e comportamento dos parlamentares brasileiros. 2021. Disponível em: <https://www.raps.org.br/biblioteca/page/4/>

22. <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>

23. SEEG. Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2022. 2023. Disponível em: <https://seeg.eco.br/>

24. ITS. Mudanças climáticas na percepção dos brasileiros. 2020. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/publicacoes/mudancas-climaticas-na-percepcao-dos-brasileiros-2020/>

pado, o que indica que o tema é percebido como urgente, ainda que a população tenha baixo conhecimento técnico sobre ele.

### **C. Clima e grupos de interesse: o caso do agronegócio**

O agronegócio se consolidou, na última década e meia, como importante player na esfera pública, especialmente no Congresso Nacional<sup>25</sup>. Bastante diversa, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) tem entre seus membros impressionantes 63% do Congresso Nacional, apoiados estrutural e tecnicamente por institutos de assessoria como o Instituto Pensar Agropecuária (IPA), e diversas associações de classe, como a Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA), a maior congregação de associações e lideranças políticas rurais de todo o país.

Esse elevado grau de organização entre interesses e representantes do primeiro e segundo setores e agentes públicos fez com que a chamada “bancada ruralista” ganhasse assento definitivo na mesa de negociações das principais agendas do país. Ainda mais quando se considera que a agropecuária é responsável pela emissão de 27% do total de gases de efeito estufa do Brasil<sup>26</sup>, superada apenas pelo desmatamento e pelas alterações no uso do solo (pressionadas, em grande medida, pela expansão da fronteira agrícola<sup>27</sup>).

Longe de ser um bloco uníssono, a FPA possui representantes de todas as cadeias produtivas e regiões do país e é caracterizada pela multilateralidade e intersetorialidade. A força política e econômica da frente parlamentar, aliada a seu alto grau de complexidade interna,

---

25. Dados fornecidos pelo site oficial da FPA, atualizados em 25/07/2023. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>

26. SEEG. Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2022. 2023. Disponível em: <https://seeg.eco.br/>

27. INSTITUTO ARAPYAU. 100 primeiros dias de governo: propostas para uma agenda integrada das amazônias. Organizado por Uma Concertação pela Amazônia. 2022. Disponível em: <https://arapyau.org.br/conteudo/publicacoes/>

pode colocá-la como ator de veto na implementação de medidas não consensuais no campo ambiental, como argumenta Pompeia<sup>28</sup>:

Outra dimensão de atritos envolve as relações entre os agentes privados e determinados atores do Estado. Inicia-se pela análise relativa ao Poder Legislativo. As divergências entre as nucleações do campo do agronegócio traduzem-se, em determinadas ocasiões, em divisões no âmbito da FPA, o que enfraquece a tradução da agenda dos atores privados em agenda parlamentar. O trabalho de campo permitiu constatar, ademais, a existência de deputados e senadores que atuam concertados com o IPA e, paralelamente, a ação de parlamentares que operam de maneira mais independente do Instituto. Aliás, a dificuldade de coordenação entre atores políticos desses dois grupos da bancada é um dos fatores de maior relevo a intensificar discordâncias sobre a questão ambiental no campo do agronegócio.

Um exemplo recente dessa dificuldade de concertação foi a extensa participação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) nas negociações na Câmara dos Deputados para a aprovação, no segundo semestre de 2023, do Projeto de Lei que institui a criação de um sistema brasileiro de comércio de emissões no Brasil, popularmente conhecido como mercado regulado de carbono, previsto desde 2009 na Política Nacional de Mudança do Clima e que nunca saiu do papel. Apesar de já atuar no chamado mercado voluntário, a eventual inclusão do agronegócio também no mercado regulado (uma novidade em relação aos padrões internacionais) significou etapas adicionais na negociação e contribuiu para adiar a votação, que foi concluída em dezembro de 2024 sem a entrada do setor naquela fase da tramitação<sup>29</sup>. Apesar de reconhecer o potencial da medida e a despeito de terem sido

---

28. POMPEIA, Caio. Concertação e Poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. *Revista Brasileira de ciências sociais*. Vol. 35, nº 104, 2020.

29. WALENDORFF, Rafael. Bancada ruralista não chega a consenso sobre incluir agro no projeto do mercado de carbono. *Jornal o Globo*, Brasília, 28 nov. 2023. Disponível em: <https://globo.rural.globo.com/sustentabilidade/noticia/2023/11/bancada-ruralista-no-chega-a-consenso-sobre-incluir-agro-no-projeto-do-mercado-de-carbono.ghtml>

feitas mudanças no texto para endereçar pedidos específicos do bloco, a falta de consenso interno entre setores do agronegócio impediu a sua adesão naquele momento<sup>30</sup>.

A percepção do agronegócio como ator majoritariamente contrário ou favorável à pauta climática também varia significativamente dentro do próprio Congresso. A pesquisa “A Agenda do Clima no Congresso Nacional”<sup>31</sup> perguntou a uma amostra diversa de parlamentares seu grau de concordância com a afirmação “O agronegócio brasileiro não está mobilizado para combater as mudanças climáticas”. No geral, 36% dos congressistas concordam com a afirmação, e 42% discordam. O grau de concordância varia muito, entretanto, se considerado o espectro político ideológico do parlamentar: 67% dos parlamentares de esquerda afirmam concordar, enquanto apenas 23% da direita concordam, indicando uma importante divisão ideológica na percepção do papel do agronegócio na pauta.

Dentro do conjunto de setores e órgãos de classe que representam o agronegócio, há entidades que tendem a um maior alinhamento com pautas do clima (como é o caso da Coalizão Brasil Clima Floresta e Agricultura<sup>32</sup>), mas a coordenação de um grupo com esse grau de complexidade apresenta diversos desafios à aprovação de avanços ambientais. Tanto no Poder Executivo como no Congresso, negociar com o agronegócio, que responde por quase 25% do PIB e 20% dos empregos é, atualmente no Brasil, condição necessária para garantir um desenvolvimento socioeconômico aliado ao capital natural do país.

---

30. RIBAS, Mariana; FAFÁ, Larissa. Agronegócio segura votação de mercado de carbono no Senado. Jota. 27 set. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/agronegocio-segura-votacao-de-mercado-de-carbono-no-senado-27092023>

31. RAPS. A agenda do clima no Congresso Nacional: Uma pesquisa sobre opinião e comportamento dos parlamentares brasileiros. 2021. Disponível em: <https://www.raps.org.br/biblioteca/page/4/>

32. POMPEIA, Caio. Concertação e Poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. Revista Brasileira de ciências sociais. Vol. 35, nº 104, 2020.

## D. Questões globais x interesses locais

Uma hipótese adicional a respeito do desafio para dar tratamento à agenda climática em âmbito doméstico, em especial no que se refere ao Legislativo, é a baixa compreensão e envolvimento dos parlamentares médios em assuntos relacionados a matérias de política externa<sup>33</sup>. As razões para isso apontam que parlamentares consideram que não obtêm ganhos eleitorais significativos no envolvimento com esses assuntos, assim como não se veem como parte definidora do processo decisório (uma vez que tratados internacionais são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que dispõe de uma agência altamente especializada para esse fim, o Ministério das Relações Exteriores). Adicionalmente, percebe-se muitas vezes uma compreensão insuficiente por parte dos parlamentares e de suas assessorias sobre a governança global do clima, bem como os espaços decisórios existentes para influenciá-los e o seu papel, como representantes dos interesses nacionais, para fazê-lo. A realização da COP 30 (30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima), em Belém em novembro de 2025, pode ser um fator importante para mudar essa percepção.

Ainda, percebe-se uma dificuldade de muitos parlamentares de correlacionarem seus votos específicos do dia a dia com o impacto na agenda climática. Um projeto de lei sobre regularização fundiária, por exemplo, cujos detalhes técnicos podem implicar em mais desmatamento, não é necessariamente compreendido como ligado diretamente à agenda climática, demandando também um grau de aprofundamento e interesse de que nem sempre os parlamentares dispõem diante do volume de assuntos com os quais lidam cotidianamente.

Por último, é preciso destacar o enfraquecimento do multilateralismo. Arranjos criados previamente, da Organização Mundial do Comércio (OMC) à Organização das Nações Unidas (ONU), não estão

33. DINIZ, Simone. Atos Internacionais e a Atuação do Legislativo. Revista Teoria e Pesquisa. 2009.

sendo capazes de dar respostas aos desafios do mundo contemporâneo, o que pode ser evidenciado pela paralisia que acomete a primeira desde o final da década passada, assim como pelas dificuldades do Conselho de Segurança da ONU em relação aos conflitos em curso no mundo.

Na questão climática, que ultrapassa as fronteiras dos Estados nacionais, a governança global do clima pode se beneficiar de democracias mais vibrantes, com processos inclusivos de participação e tomada de decisão em âmbito local.

## **E. Parlamentares nacionais x territoriais**

Por fim, temos assistido a uma mudança na relação entre Executivo e Legislativo no país a partir da lógica orçamentária e da participação do Congresso Nacional na definição dos recursos da União. Embora a prerrogativa de propor a peça orçamentária continue sendo, como determina a Constituição de 1988, do Executivo, mudanças gradativas desde 2015 alteraram a balança de poder, conferindo maiores poderes ao Parlamento sobre o Orçamento nacional.

Nos anos recentes, diversas modalidades de transferência direta de recursos de parlamentares à população – com menor participação, portanto, do Poder Executivo – foram criadas e ampliadas. As chamadas “emendas parlamentares”, que em 2016 correspondiam a aproximadamente 5% dos gastos discricionários do governo, em 2022 foram de 21,5%, representando maior poder aos parlamentares. Elas permitem que congressistas enviem recursos diretamente para as suas bases eleitorais e com grande liberdade de escolha para a sua alocação, sem que seja necessário enquadrar o gasto em um plano mais amplo ou coordenado de desenvolvimento da região.<sup>34</sup>

34. MALI, Tiago. Emendas são R\$ 1 de cada R\$ 4 investidos pelo governo. Poder 360. 29 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/emendas-sao-r-1-de-cada-r-4-investidos-pelo-governo/>

Tal medida, além do potencial de inviabilizar o orçamento da União como instrumento de planejamento do país, fatiado a partir de lógicas locais que pouco dialogam com as prioridades do desenvolvimento nacional, acaba por reforçar o caráter territorial do parlamentar, constantemente preocupado com o envio de recursos para locais que possam lhe render dividendos eleitorais na eleição seguinte. Assim, uma hipótese que se levanta é que o aprofundamento do poder do Parlamento diante das emendas pode ter um efeito negativo em assuntos de interesse nacional, tais como a questão climática, relegados a segundo plano diante dos incentivos institucionais existentes para direcionar grande parte das atenções e do empenho para questões meramente territoriais.

### Considerações finais

As democracias liberais modernas se formaram e se desenvolveram às custas do clima, a partir da produção de energia vinda da exploração e da queima de carvão e petróleo. Séculos depois de terem sido forjadas, o mundo tem dado demonstrações sucessivas de que o modelo de desenvolvimento que nos trouxe aqui não é mais suportado pelo planeta. O futuro não pode, portanto, repetir o passado e as democracias do futuro devem ir além se quiserem se manter como um modelo político ainda competitivo e desejável.

---

*Países democráticos precisarão encontrar maneiras de trabalhar e cooperar com países não democráticos, assumindo que o desalinhamento de princípios e valores precisará ser contornado diante da gravidade e da urgência do tema climático que paira sobre todos.*

---

Por todo o globo, ao mesmo tempo em que as democracias dão sinais de dificuldades, a crise climática adquire contornos mais intensos, com

eventos extremos acontecendo em maior volume, intensidade e antecipadamente em relação ao que a ciência previa. Diante disso, e do fato de que se trata de um problema que ultrapassa as fronteiras dos Estados nacionais, países precisam fazer esforços domésticos para alterar suas rotas de emissões de gases de efeito estufa, aumentar suas ambições nacionais em relação a seus compromissos climáticos e vencer resistências internas para a implementação dessa agenda, o que é uma tarefa essencialmente política. Neste artigo, a partir de um levantamento da literatura internacional sobre o assunto, buscamos apontar alguns desses desafios internos relacionados a partir da observação empírica das autoras.

Considerando que não se trata de um desafio simples, e que não se trata também de um desafio que a maioria dos países têm tradição em enfrentar, alguns caminhos podem ser considerados possíveis e se mostram urgentes. Primeiramente, em matéria de política externa, países democráticos precisarão encontrar maneiras de trabalhar e cooperar com países não democráticos, assumindo que o desalinhamento de princípios e valores precisará ser contornado diante da gravidade e da urgência do tema climático que paira sobre todos.

Ainda, é preciso haver um investimento na conscientização dos membros dos parlamentos, de modo que eles passem a se enxergar como legítimos representantes dos interesses nacionais na relação com os demais países e a comunidade internacional (tarefa por vezes entendida como sendo uma atribuição exclusiva do Poder Executivo). Isso porque em geral o tratamento doméstico dos acordos internacionais é dado pelos Legislativos, bem como a apreciação e votação de assuntos cotidianos que apresentam relação com a agenda climática, da produção de alimentos à produção de energia. É preciso qualificar os tomadores de decisão, e, para isso, desde movimentos sociais de base até organizações civis, os próprios partidos políticos e a filantropia podem ter um papel relevante.

Adicionalmente, cidad es e eleitores precisam ser educados sobre o assunto, o que pode ser feito a partir da inserção da pauta climática de maneira transversal no currículo escolar e também a partir de campanhas de conscientização pública. Nesse aspecto, sabemos que um desafio adicional é encontrar maneiras de abordar o assunto a partir de uma perspectiva que v  além do desastre ambiental, de modo a gerar mudanças de comportamento com impactos positivos, e não uma paralisia a partir da percepção de que estamos todos à espera de uma catástrofe inevitável.

O conhecimento insuficiente, tanto por mandatários como por eleitores, é, portanto, um entrave   elaboração de políticas públicas consistentes na agenda ambiental, em especial se o que se almeja é um plano de desenvolvimento social e econômico sustentável de longo prazo, que aproveite as potencialidades do Brasil, mas respeite os limites de seu capital natural. Se é preciso que movimentos sociais e organizações civis promovam valores democrático-climáticos de baixo para cima, também é igualmente necessário que partidos políticos – guardi es da democracia e recebedores de recursos públicos – e a filantropia se engajem em fomentar uma geração de candidatos que se comprometa com a agenda da mudança do clima para organizar as demandas da sociedade e traduzi-las em representação. O estímulo para que novas gera  es se aproximem da política institucional também   uma tarefa importante, que pode trazer oxig nio ao sistema e maior senso de urg ncia   produção de políticas públicas.

A ausência de uma visão coincidente entre representantes e representados sobre a importância da agenda climática tem impactos de diversas ordens e é preciso corrigi-la. Em primeiro lugar, sobre os temas que são priorizados em campanhas eleitorais, uma vez que   da percepção dos candidatos que a agenda do clima tem pouca importância para seus eleitores. Por conseguinte, esta leitura pode interferir na priorização de políticas públicas e destinação orçamentária, uma vez

que os mandatários se veem com pouco apoio de seus pares para optar por alocar recursos para essa área. Por outro lado, o descompasso pode também intensificar a crise de representação, caso a população venha a perceber as mudanças climáticas como tema de fundamental importância, não devidamente endereçado pelos governantes.

Por fim, é importante ressaltar que, para além de um compromisso individual de qualificação e conscientização de representantes e representados, o desafio climático é essencialmente político, e, portanto, intrinsecamente coletivo. Ele depende, mais que de uma boa decisão na votação do projeto de lei x ou y ou de um bom representante eleito no próximo ciclo, de um projeto estruturante de desenvolvimento sustentável de país, que considere decisões – nem sempre fáceis de tomar – com impacto nas próximas décadas e séculos.

A mudança climática já se configura como uma crise adicional às democracias, que não dá sinais de arrefecimento no curto prazo. Cabe, nesse cenário, uma dose extra de compromisso público, de coragem e inovação democrática, que se espraíem desde iniciativas locais até multilaterais. Propostas existem e já estão sendo testadas. De novas modalidades de decisão em órgãos multilaterais a conselhos comunitários, audiências participativas e voto distrital, cabe à nossa geração encontrar respostas coletivas para problemas coletivos. Uma coisa é certa: não há solução possível fora da política.

## **Bibliografia**

BRONZ, D.; ZHOURI, A.; CASTRO, E. Apresenta o: Passando a boiada: viola o de direitos, desregula o e desmanche ambiental no Brasil. *Antropolítica - Revista Contemporânea de Antropologia*, 11 ago. 2020.

MALI, Tiago. Emendas são R\$ 1 de cada R\$ 4 investidos pelo governo. *Poder 360*. 29 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/emendas-sao-r-1-de-cada-r-4-investidos-pelo-governo/>

POMPEIA, C. A reascens o da extrema direita entre representa es políticas dos sistemas alimentares. *Antropolítica - Revista Contemporânea de Antropologia*, n. 53, 2 dez. 2021.

POMPEIA, C. *Forma o Política do Agronegócio*. São Paulo: Elefante, 2021a.

POMPEIA, Caio. Concerta o e Poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. *Revista Brasileira de ciências sociais*. Vol. 35, n  104, 2020.

POMPEIA, C. Opinião - Caio Pompeia: As cinco faces ambientais do agronegócio. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/02/as-cinco-faces-ambientais-do-agronegocio.shtml>>. Acesso em: 3 mar. 2023b.

POMPEIA, C.; SCHNEIDER, S. As diferentes narrativas alimentares do agronegócio. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 57, 30 jun. 2021.

RAJ O, R.; DEL GIUDICE, R.; VAN DER HOFF, R.; CARVALHO E.B. *Uma Breve História da Legisla o Florestal Brasileira*. Florianópolis: Expressão, 2021.

# **A integração da África nas finanças internacionais e suas consequências políticas**

*Nicolas Lippolis*

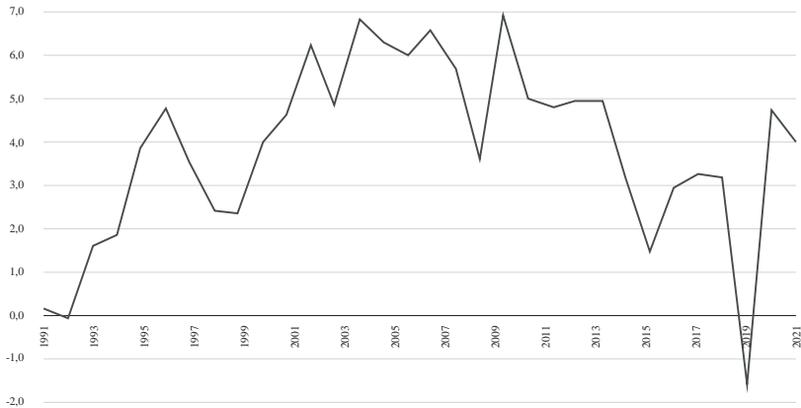
*Nicolas Lippolis é pesquisador da Escola do Clima da Universidade de Columbia. Também é pesquisador associado do Programa de África do Carnegie Endowment for International Peace e do Centro de Estudo de Economias Africanas da Universidade de Oxford. Sua pesquisa estuda o impacto das finanças internacionais, a descarbonização da economia global, e as relações com a China sobre a política industrial no Brasil e na África. Possui formação em economia e ciência política, com bacharelado, mestrado e doutorado pela Universidade de Oxford.*

Os vínculos internacionais com países ocidentais são ressaltados por estudos sobre a democratização como um dos principais impulsionadores da “terceira onda” de democratização que atingiu diversos países em desenvolvimento após o fim da Guerra Fria (Levitsky e Way, 2005). Nos últimos anos, no entanto, o sistema internacional vem exercendo um efeito menos benéfico sobre a democracia, conforme considerações securitárias se sobrepõem à valorização normativa da democracia e redes internacionais fortalecem movimentos políticos iliberais (Cooley e Nexon, 2022). Nos países desenvolvidos, a crise financeira de 2008 revelou as desigualdades de poder inerentes a economias financeirizadas, contribuindo para o crescimento de movimentos populistas de direita (Tooze, 2018). Simultaneamente, a globalização financeira prosseguiu em ritmo acelerado, enquanto

o controle de infraestruturas financeiras é cada vez mais utilizado como instrumento de competição geopolítica, aumentando a importância do sistema financeiro para a segurança nacional (Blackwell e Harris, 2016).

Na África, como em outras partes do mundo, o aparente fortalecimento da democracia durante os anos 1990 tem mais recentemente cedido espaço a retrocessos autoritários, notadamente em virtude de uma série de golpes de estado em países francófonos da África Ocidental e Central. Não obstante, não se percebe uma tendência clara na trajetória da democracia na África Subsaariana (daqui em diante, “África”), que vive uma crescente heterogeneidade em termos de sua prevalência e qualidade (Lewis, 2019). Se as agora frequentes eleições africanas são o objeto de diversos estudos, menos tem se falado a respeito dos impactos de mudanças na economia internacional sobre a democracia na África, à diferença de regiões como a América Latina (Campello, 2015). Tal lacuna é surpreendente em virtude do papel central da relação com a economia internacional como condicionante das dinâmicas políticas em países africanos (Bayart, 1989).

Entre as diversas dimensões da integração econômica, os aspectos financeiros despontam como uma das principais novidades nas relações externas do continente. Antes marginalizada, a África passou por uma rápida integração ao sistema financeiro internacional ao longo das duas últimas décadas, a qual coincidiu com um período de altas taxas de crescimento econômico, conforme exposto na Figura 1. A melhoria no desempenho do continente em relação às dramáticas crises dos anos 1980 e 1990, o surgimento de uma nova “classe média” africana e a aparente institucionalização da democracia deram margem para o surgimento de discursos otimistas sobre uma África supostamente “emergente”, apta a se tornar um destino para investimentos privados internacionais (Péclard et al. 2020).

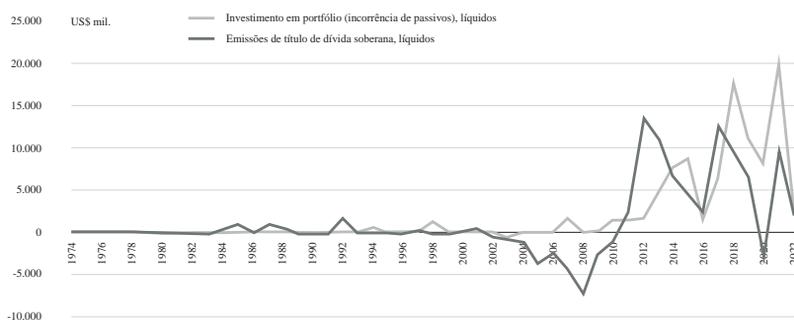
**Figura 1 – Crescimento do PIB, África Subsaariana**

Fonte: FMI, World Economic Outlook, outubro de 2023

Um dos principais marcadores das mudanças na inserção financeira do continente africano desde os anos 2000 é o crescimento de investimentos em ativos de portfólio, como ações, títulos corporativos e títulos de dívida soberana. Diferentemente do investimento estrangeiro direto, tradicionalmente presente nos setores extrativos africanos, o investimento em portfólio não implica o controle direto de atividades econômicas, e, portanto, tende a requerer um maior desenvolvimento financeiro, regulatório e institucional para se materializar. Como mostra a Figura 2, se nos anos 2000 os países africanos foram compradores líquidos de ativos de portfólio, a partir de 2011 o continente passou a ser uma destinação para investimentos em portfólio. No gráfico, vemos que a conversão da África em receptora líquida de investimentos externos em portfólio coincidiu com a sua entrada em mercados globais para títulos soberanos emitidos em moedas fortes, ou “Eurobonds”. Entre 2006 e 2016, 16 países africanos emitiram Eurobonds; com exceção da África do Sul e das Ilhas Seicheles, nenhum deles tinha experiência prévia com esse tipo de instrumento. A importância dos Eurobonds como fonte de investimentos em ativos de portfólio é

demonstrada não só pela semelhança entre os valores dos investimentos líquidos em portfólio e das emissões de Eurobonds, como também pela covariação dos dois indicadores ao longo do tempo.

**Figura 2 – Investimentos em Portfólio na África**

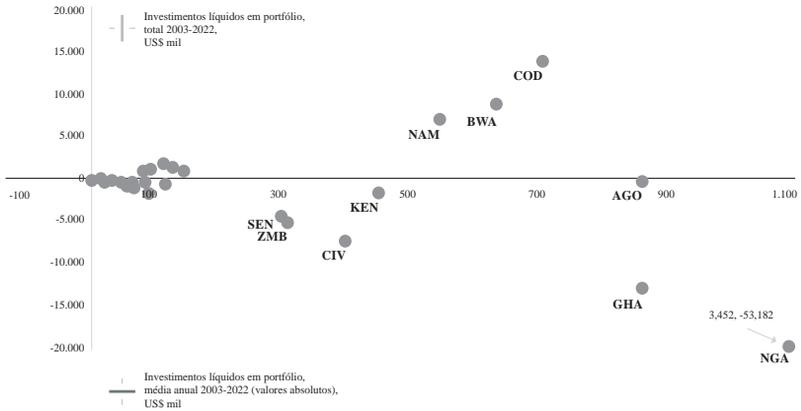


Fonte: *World Development Indicators do Banco Mundial*, elaborados a partir de dados do FMI e base de dados International Debt Securities do Banco de Compensações Internacionais. Os dados sobre investimentos em portfólio têm o sinal invertido em relação ao padrão atual do FMI, implicando que números positivos representam uma incorrência líquida de passivos. Os dados incluem os países da África Subsaariana, excluindo a África do Sul, as Ilhas Maurício e as Seicheles.

Deve-se destacar que a nova integração financeira não se deu uniformemente no continente africano, mas foi dominada pelas economias de médio e grande porte, principalmente as que historicamente são detentoras de setores privados mais robustos. A Figura 3 mostra a dinâmica dos investimentos em portfólio desagregada por país, evidenciando os volumes médios das movimentações financeiras e o total líquido de investimentos em portfólio entre 2003 e 2022. Vemos que países como Namíbia, Botsuana e República Democrática do Congo (RDC), nos quais a mineração é a principal atividade econômica, se destacam como adquirentes líquidos de ativos de portfólio. Namíbia e Botsuana estão entre os países africanos detentores de fundos soberanos desde os anos 1990 (Pitcher, 2023), o que possivelmente explica esses números. Embora também seja um importante produtor de cobre, a Zâmbia se agrupa com países que carecem de setores extrativos ex-

pressivos, como Senegal, Costa do Marfim e Quênia, na categoria de receptores líquidos de investimentos em portfólio. Gana se assemelha à Zâmbia nesse quesito, apesar da dimensão muito superior das suas movimentações financeiras, que a aproximam de economias maiores e ricas em petróleo como Angola e Nigéria. O resto das economias africanas se encontram agrupadas na extremidade esquerda do gráfico, sugerindo uma discrepância nos níveis de integração financeira.

**Figura 3 – Dinâmicas dos Investimentos em Portfólio por País**



Fonte: *World Development Indicators do Banco Mundial, elaborados a partir de dados do FMI.*

Um breve exame dos dados sobre a evolução dos investimentos em portfólio nos permite tirar algumas conclusões preliminares, úteis para orientar o resto da análise neste artigo. Em primeiro lugar, percebe-se que os maiores níveis de integração financeira se apresentam nos principais produtores de petróleo, Angola e Nigéria, e outras grandes economias africanas como Costa do Marfim, Gana e Quênia. Economias menores, como Camarões, Senegal e Zâmbia também apresentam um certo nível de integração financeira, enquanto a grande maioria dos países africanos parece pouco conectada ao sistema financeiro internacional, pelo menos quando medido em termos absolutos. Surpreende aqui a ausência de países como Etiópia e Tanzânia, cujo PIB justifi-

caria uma maior visibilidade nas estatísticas de integração financeira, assim como, em menor medida, a RDC e Uganda. Esses resultados sugerem que o grau de integração financeira pode estar relacionado aos níveis de desenvolvimento institucional e históricos de integração econômica, conforme será discutido na próxima seção.

Dadas essas observações, o resto deste artigo foca na trajetória histórica do setor financeiro das economias africanas de médio e grande porte mais institucionalmente desenvolvidas, nas quais a integração financeira aparece mais nitidamente. A análise destaca o grau de institucionalização e a base de recursos de cada país como fatores-chave para se compreender variações nas consequências políticas da integração financeira. A partir de uma análise histórica, propõe-se mostrar como, apesar de importantes desdobramentos políticos, tais como a liberalização financeira e a democratização, o surgimento da China como importante parceiro econômico e o crescente papel do setor privado na economia, os sistemas políticos africanos mantêm importantes elementos de continuidade que seguem minando a qualidade da democracia.

O resto deste artigo é composto por sete seções. As duas primeiras abordam o histórico da relação entre a integração financeira e o sistema político no período pós-independência e na era de ajuste estrutural, respectivamente. A seção seguinte trata das mudanças significativas na gestão econômica e na integração financeira internacional da África após a virada do milênio. A quarta seção aborda a evolução do setor financeiro africano durante os anos do “boom”, enquanto a seção seguinte discute os efeitos do mundo offshore sobre os sistemas políticos africanos. A sexta seção discute com reflexões sobre como essas mudanças têm influído sobre a difusão e a qualidade da democracia na África subsaariana no período atual, marcado por novas inquietudes a respeito dos altos níveis de endividamento das economias africanas. A última seção conclui com reflexões sobre a trajetória e o futuro da relação entre integração financeira e democracia na África.

## **Sistema financeiro e dominação política no pós-independência**

Um olhar histórico oferece algumas pistas para se entender a relação entre integração financeira e dominação política. Tradicionalmente, divide-se a história da África desde a independência em três períodos principais: as primeiras décadas após a independência, estendendo-se do final dos anos 1950 ao final dos anos 1970; o período de crise e ajuste estrutural, durante os anos 1980 e 1990; e o mais recente “boom africano” dos anos 2000 e 2010.

Os Estados coloniais africanos eram organizações enxutas, cuja finalidade era consolidar a dominação sobre as sociedades subjacentes com o menor custo possível. Ao conquistarem a independência, os líderes africanos herdaram aparatos estatais com poderes de taxação limitados e insuficientes para arcar com as demandas de suas populações. Os meios de arrecadação disponíveis, como os fundos para a comercialização de produtos agrícolas, foram rapidamente esgotados, acentuando a dependência de fontes de financiamento internacionais. Em conjunto com a predominância de investidores estrangeiros no setor privado, pelo menos entre as principais economias do continente, isso levou à sua caracterização como sistemas “neocoloniais” (p. ex. em Amin, 1973).

Se os laços políticos e econômicos foram particularmente estreitos entre a França e suas ex-colônias, notadamente por meio da União Econômica e Monetária da África Ocidental, as acusações de neocolonialismo não estiveram ausentes nos países anglófonos, apesar do mais frequente assinalamento do “capital transnacional”, e não da antiga potência colonial, como o agente da dominação econômica. Porém, na realidade, mais que o capital estrangeiro, foi o Estado que passou a dominar os sistemas políticos no pós-independência. Isso se deveu inicialmente à alocação clientelista de recursos estatais para

sustentar as bases políticas dos novos líderes africanos. A crise desse modelo levou a reformas que centralizaram e burocratizaram o poder político nos anos 1970 (Allen, 1995). Em um contexto de ubiquidade do Estado na vida econômica, fortes demandas sociais e influência de ideologias desenvolvimentistas, grande parte desses regimes passou a adotar modelos de industrialização capitaneada pelo Estado, mas que deram pouquíssimos resultados.

A importância do capital privado para o funcionamento das economias africanas não impediu que a cooperação internacional, tanto bilateral quanto multilateral, se mantivesse como a principal fonte de financiamento internacional para os Estados africanos no pós-independência. Em alguns casos, o alinhamento geopolítico na Guerra Fria também foi uma fonte importante de recursos, apesar da relativa marginalidade do continente africano para a política externa estadunidense ou soviética (Clapham, 1996). Há de se notar que essas duas fontes de financiamento eram relativamente agnósticas quanto à gestão econômica.

Mesmo os regimes “neocoloniais” por excelência, como Costa do Marfim e Quênia, adotaram modelos econômicos estatizantes, enquanto até os regimes “Afro-marxistas” mais radicais surgidos nos anos 1970, como Etiópia e Moçambique, se mantiveram altamente dependentes da cooperação dos países nórdicos, e até de outros países europeus pertencentes à OTAN. O próprio Banco Mundial, em décadas posteriores retratado como o grande vilão do desenvolvimento africano, não se opunha fundamentalmente aos modelos econômicos desenvolvimentistas adotados na África pós-colonial, pois compactuava com o consenso keynesiano-desenvolvimentista que vigorou nos países desenvolvidos no pós-guerra (Mkandawire, 2001; Cooper, 2002).

Nesse contexto, os sistemas financeiros dos países africanos neo-independentes foram previsivelmente dominados pelo Estado. Nos principais países africanos anglófonos, como Nigéria e Quênia, a presença es-

tatal se expandiu aos poucos, principalmente nos anos 1970, conforme novos bancos públicos foram criados e muitos dos bancos estrangeiros passaram a operar em parceria com o Estado. Nos francófonos Senegal e Costa do Marfim, esses arranjos também contaram com a anuência dos interesses ligados à teia de ligações políticas, econômicas, securitárias e pessoais englobadas no complexo da “*Françafrique*”.

Os anos 1970 viram o surgimento de regimes Marxista-leninistas ortodoxos em Angola, Etiópia e Moçambique, assim como uma radicalização do regime socialista de Julius Nyerere, na Tanzânia. Nesses países, o setor bancário privado foi quase totalmente destruído. Os monopólios estatais resultantes assumiram uma série de funções, incluindo o recebimento de depósitos bancários individuais; a concessão de empréstimos aos governos; o controle da base monetária; a regulação das divisas e a tarefa de direcionar o crédito para os projetos de mecanização agrícola e desenvolvimento industrial caros aos governos da época. Apesar de apresentarem casos extremos, os regimes Afro-marxistas diferiram em grau, mas não em espécie, de outros regimes africanos, nos quais o Estado também assumiu o protagonismo na gestão financeira e onde os fins declarados da alocação de crédito frequentemente serviram como pretextos para transferir recursos para clientelas políticas.

O controle sobre o setor financeiro serviu para consolidar o poder dos regimes centralizados que proliferaram na África dos anos 1970. A centralização se manifestou sob diversos formatos institucionais que, na prática, resultaram em regimes de partido único na maioria dos países em questão. Os casos de Gana e Nigéria diferem em razão de seu histórico de regimes militares, cujo resultado também foi uma centralização do sistema clientelista (Allen, 1995). O Senegal constituiu uma exceção nesse aspecto por conta do processo gradual de democratização iniciado já a partir de meados dos anos 1970, mas que resultou numa democracia manipulada pelo Partido Socialista (Beck,

1997), na qual a alternância no poder veio a se materializar somente após as eleições de 1999.

A centralização do controle do sistema financeiro sob a égide do Estado no período pós-independência certamente contribuiu para a estabilidade dos regimes de partido único entre os países africanos de médio e grande porte. Se os sistemas políticos exibiram pouca variação em termos de competitividade das eleições, houve maiores diferenças na distribuição de poder e nos níveis de institucionalização. Em relação à primeira dessas variáveis, podemos traçar um contínuo partindo dos regimes Afro-marxistas, principalmente Angola e Etiópia, nos quais guerras civis e ações brutais de repressão interna haviam praticamente eliminado as forças sociais externas ao partido-estado, e terminando em regimes da África Ocidental, no qual a presença histórica de setores agrícolas voltados à exportação fortalecera autoridades locais. Consequentemente, em países como Senegal, Costa do Marfim e Gana, regimes autoritários tiveram que adotar estratégias territorializadas de dominação, o que permitiu certa dispersão do poder político (Boone, 2003). Sistemas autoritários mais competitivos também vigoraram no Quênia, na Tanzânia e na Zâmbia (Bratton e Van de Walle, 1997).

O terceiro aspecto do sistema político destacado no presente artigo é o grau de institucionalização dos entes governamentais e suas possíveis relações com a integração financeira. Aqui, vemos uma reprodução dos padrões de desenvolvimento econômico e institucional herdados do colonialismo, no qual um histórico de importante produção agrícola (Costa do Marfim) ou colonização de povoamento branco (Quênia) levou à construção de Estados e setores privados relativamente robustos. Não coincidentemente, foram esses os países capazes de atrair mais capital estrangeiro para os seus setores financeiros. Além desses fatores históricos, Costa do Marfim e Quênia conseguiram se beneficiar de uma estabilidade política muito superior à de Gana ou à da Nigéria, assoladas por golpes de Estado e, no caso nigeriano, uma guerra civil entre 1967-70.

No entanto, é justamente em países ricos em petróleo que surgiram os mecanismos de integração financeira que eventualmente se expandiriam para o resto da África. Em países como a República do Congo, o Gabão e a Nigéria, bancos internacionais foram utilizados a partir do final dos anos 1970 para reciclar recursos desviados das rendas petrolíferas (Soares de Oliveira, 2022). A excepcionalidade dos petro-estados demonstra como, apesar do peso dos níveis de institucionalização e desempenho econômico como impulsionadores da integração financeira, o sistema financeiro internacional se mostrou mais acessível para Estados munidos de meios financeiros mais vultosos, mesmo exibindo alguns dos piores níveis de governança do mundo. Contudo, essas diferenças se manifestaram dentro de um quadro geral de setores financeiros de pequena dimensão, pouco integrados internacionalmente e dominados pelo Estado. Essa configuração em breve seria alterada, e não por escolha dos próprios governos africanos.

### **Crise e ajuste estrutural**

Durante as duas primeiras décadas de independência as economias africanas tiveram um desempenho global positivo, embora abaixo do de outras regiões do mundo em desenvolvimento (Arrighi, 2002). Após o primeiro choque do petróleo, rendas petrolíferas depositadas em bancos ocidentais levaram a uma expansão da liquidez global, reciclada na forma de empréstimos a países em desenvolvimento, dentre os quais os africanos. Nesse contexto de crescente endividamento, auxiliado pela queda do preço de commodities não-petrolíferas no final da década, a contração monetária iniciada pelo Federal Reserve (equivalente ao Banco Central, nos Estados Unidos) induziu a um aumento nas taxas de juros globais. O default mexicano de 1982 revelou a insustentabilidade dos empréstimos contraídos a taxas de juros variáveis pelos países africanos e latino-americanos, desencadeando uma crise econômica de grandes proporções nas duas regiões, que tiveram que

recorrer à ajuda financeira do FMI e do Banco Mundial. Na prática, créditos outorgados principalmente por bancos privados passaram para o balanço das duas instituições (Mosley et al. 1991), levando a inserção da África no sistema financeiro internacional nas duas décadas seguintes a ser definida quase exclusivamente pela relação com as instituições financeiras multilaterais.

Como condição para a concessão de empréstimos e a reestruturação das dívidas externas dos países altamente endividados, os programas de ajuste estrutural previam uma liberalização econômica geral, em linha com o novo “Consenso de Washington” que se consolidava no Atlântico Norte. Os programas contemplavam tanto medidas macroeconômicas, como a desvalorização cambial, cortes no déficit fiscal e contratações na oferta monetária, como medidas para reestruturar a economia, incluindo a liberalização de preços, reformas na política comercial e a privatização de empresas estatais. Dado seu intuito de dismantelar o sistema econômico que havia sustentado o poder político nos regimes pós-coloniais, os programas de ajuste estrutural naturalmente enfrentaram resistências por parte das elites africanas. Os conflitos, as negociações e as manipulações decorrentes se prolongaram ao longo de duas décadas, com avanços se alternando com recuos na agenda de reformas, em um processo que veio a ser denominado como “síndrome da reforma parcial” (Van de Walle, 2001).

Naturalmente, houve importantes variações no grau de implementação de reformas e em seus resultados: casos de suposto sucesso alardeados pelas instituições financeiras internacionais, como Gana e Uganda, contrastaram com outros em que as consequências foram indubitavelmente desastrosas, como a Zâmbia. De forma geral, no entanto, o processo resultou em maiores avanços na agenda macroeconômica do que em uma reestruturação efetiva das economias africanas, que permaneceram pouco competitivas. Mesmo quando implementadas, as reformas se desfizeram mais prontamente de serviços sociais ou

do emprego de burocratas de baixo escalão do que dos interesses das elites governamentais. Estas se beneficiaram de muitas das reformas, principalmente as privatizações, levando ao aumento da desigualdade em um contexto de empobrecimento geral da população local.

No que tange ao setor financeiro, observa-se o mesmo quadro geral de liberalização com manutenção de desigualdades. Introduziram-se reformas para liquidar bancos insolventes, vender participações governamentais em bancos comerciais, recapitalizar bancos públicos, melhorar a sua governança e abrir o mercado para bancos estrangeiros. A implementação dessas medidas, por sua vez, variou de acordo com fatores como a concentração do setor bancário, o nível de controle governamental, o grau de desenvolvimento do setor financeiro privado e sua diversificação (Boone, 2005).

Nos países que já contavam com setores financeiros privados substanciais, como Costa do Marfim e Senegal, as reformas ocorreram de forma menos conflituosa do que nos países onde o Estado era mais presente no setor bancário, ou em que ele o dominava completamente, como foi o caso dos (agora ex-) regimes Afro-marxistas, assim como Tanzânia e a Zâmbia. No geral, as reformas reforçaram o poder do Estado ou de oligopólios privados, mas pouco fizeram para distribuir o poder político. Contudo, é inegável que, pelo menos nos países mais institucionalmente desenvolvidos, a liberalização contribuiu para a criação de um marco institucional mais convidativo para o setor privado e estabeleceu as bases para o revigoramento das economias de mercado nos anos 2000.

Ao observarmos a continuação da concentração do poder político mesmo diante da liberalização do setor financeiro, surge a questão de como conciliar esses fenômenos com a onda de democratizações observada na África nos anos 1990. Entre 1989 e 1993, mais da metade dos países africanos passou por transições democráticas (Bratton e Van de Walle, 1997). Apesar de representarem ganhos reais para va-

lores democráticos como a liberdade de expressão, o fortalecimento de direitos civis e políticos e um aumento na representatividade do sistema político, essas transições resultaram em poucas alternâncias nas lideranças do Executivo, cujo poder continuou a ofuscar o de outros ramos do governo. Por trás disso esteve a manutenção do poder entre as mesmas elites políticas e econômicas que haviam dominado seus países em décadas precedentes, um fenômeno que não pode ser dissociado da forma em que o processo de liberalização, incluindo do setor financeiro, ocorreu. Como é de se esperar, nem sempre foi possível encontrar consensos entre os diferentes segmentos das elites africanas, levando em alguns casos à eclosão de violência política, conforme será discutido na próxima seção.

Assim como na maioria dos países africanos, para os exportadores de petróleo as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelas relações com as instituições de Bretton Woods e pressões para melhorias na governança. No entanto, a integração financeira internacional e os avanços institucionais tomaram formas ligeiramente diferentes nesses países. Como mencionado acima, já nas primeiras décadas após a independência, produtores de petróleo africanos começaram a tecer redes de financiamento e tráfico de influência internacionais que contaram com a anuência, ou a participação ativa de potências ocidentais – principalmente no caso da França. Durante os anos 1980, essas redes se expandiram, em consonância com a liberalização dos mercados financeiros globais, permitindo às elites africanas acessarem circuitos financeiros globais dos quais até então eram excluídas e que, a partir de então, puderam utilizar para contrair empréstimos lastreados em petróleo, exportar capitais e facilitar a gestão de questões de Estado fora dos canais oficiais.

Talvez o caso mais notável de utilização desses mecanismos tenha sido o de Angola, onde ao longo dos anos 1980 foi construído um “sistema paralelo” centrado na empresa petrolífera nacional Sonangol

e utilizando-se de redes financeiras de alcance global (Soares de Oliveira, 2007). A riqueza petrolífera e a capacidade de acessar financiamentos opacos no sistema internacional ajudaram o regime angolano a resistir às pressões do FMI e se tornar um dos únicos países a não adotar um programa de ajuste estrutural. Se os outros petroestados africanos não conseguiram escapar das garras do FMI, eles também mostraram certa capacidade de resistência às reformas estruturais (graças em parte ao apoio da França nos casos de Camarões e Gabão). Consequentemente, os petroestados africanos chegaram ao final da década de 1990 com suas capacidades estatais altamente degradadas e, com exceção da Nigéria, dominados por regimes autoritários.

---

*Após quase duas décadas de programas de ajuste estrutural e dos conflitos políticos decorrentes, a maioria dos países africanos chegou aos anos 2000 com maior estabilidade política e quadros institucionais mais robustos para a gestão macroeconômica.*

---

## **Finanças internacionais e novos paradigmas econômicos**

A virada do século 20 para o 21 consolidou a recuperação econômica africana iniciada na segunda metade dos anos 1990. Essa recuperação se deveu à interação de fatores internos e externos. Após quase duas décadas de programas de ajuste estrutural e dos conflitos políticos decorrentes, a maioria dos países africanos chegou aos anos 2000 com maior estabilidade política e quadros institucionais mais robustos para a gestão macroeconômica. Práticas comuns no passado, tais como a dominância fiscal, foram reduzidas ou eliminadas, enquanto bancos centrais e ministérios de finanças tiveram seus quadros profissionalizados (Lewis, 2018). Em paralelo, elevações nos preços das

matérias primas agrícolas, minerais e, principalmente, do petróleo, aumentaram os recursos disponíveis para os governos africanos, enquanto o *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (iniciativa para países pobres altamente endividados) e o *Multilateral Debt Relief Initiative* (iniciativa multilateral de perdão da dívida) finalmente resolveram a questão da dívida externa.

Se uma maior institucionalização, melhorias nos termos de troca e o perdão da dívida contribuíram para aumentar a margem de manobra de governos africanos, outra contribuição importante foi dada pelo surgimento de novas fontes de financiamento. O estreitamento de relações com países “emergentes”, com destaque para a China, ofereceu uma nova fonte de recursos externos. Crucialmente para países traumatizados pelos programas de ajuste estrutural, os financiamentos chineses estavam desprovidos de condicionalidades. Além disso, a rapidez de desembolso dos bancos chineses, a ausência de longos processos de certificação social e ambiental e a disponibilidade de empréstimos atrelados a contratos com empreiteiras chinesas permitiu financiar obras de infraestrutura, às quais os parceiros ocidentais haviam sido avessos desde o fim dos anos 1970. Ao fornecer outra fonte de financiamento livre de condicionantes, mesmo se a taxas de juros mais elevadas que os empréstimos concedidos pela cooperação bilateral e multilateral, a emissão de Eurobonds também contribuiu para fortalecer a soberania dos países africanos (Zeitiz, 2021).

Em conjunto, o perdão da dívida, a melhoria nos termos de troca e o acesso a novas fontes de financiamento mais bem ajustadas às preferências de países africanos deram margem para as ambições econômicas de governantes africanos, os quais nunca haviam completamente abandonado suas afinidades desenvolvimentistas. Durante as décadas de 2000 e 2010, observou-se uma proliferação de documentos oficiais contendo visões de longo prazo e o surgimento de um novo discurso centrado na transformação econômica, além de uma proliferação de

projetos de infraestrutura. Na prática, discursos desenvolvimentistas foram acompanhados de poucas ações concretas no setor industrial (com exceções notáveis, como a Etiópia) e a África fez pouco para alterar sua inserção na economia global como produtora de commodities e importadora de produtos manufaturados (Taylor, 2016). Não obstante, fora do setor real, esse período trouxe inovações importantes no funcionamento das economias africanas, dentre as quais a integração financeira foi uma das principais.

### **A evolução do setor financeiro durante o “boom africano”**

As reformas dos setores financeiros africanos nos anos 1990 estabeleceram as bases para a sua expansão durante o *boom* das commodities. A partir dos anos 2000, houve uma aceleração na criação de bancos privados, que em muitos casos assumiram a liderança de setores até então dominados por bancos europeus e estadunidenses. Um dos fenômenos mais notáveis foi a expansão continental de bancos panafricanos, sediados principalmente na África do Sul, na Nigéria e no Quênia. Como em décadas anteriores, precedentes históricos, como o grau de desenvolvimento e o poder político do setor bancário, influenciaram seu crescimento e as mudanças na sua composição. Não obstante essas diferenças, na grande maioria dos países, o setor bancário tornou-se altamente lucrativo, o que explica o crescimento no interesse de investidores estrangeiros (Vallée, 2011).

O período também viu avanços nas opções de financiamento para as empresas. A emissão de títulos soberanos em mercados internacionais levou a que países africanos obtivessem *ratings* das agências de classificação de risco, abrindo caminho para que algumas empresas fizessem suas próprias emissões. Empresas estrearam na emissão de títulos corporativos em diversos países africanos, dos quais quatro (África do Sul, Angola, Gana e Nigéria) passaram a integrar os célebres índices de títulos de mercados emergentes da J.P. Morgan (Bonizzi et al. 2019). Empresas africanas também começaram a poder se

financiar através de listagens em bolsas de valores. A África do Sul, Zimbábue, Quênia e Nigéria já possuíam bolsas de valores há décadas, mas foi sob os programas de ajuste estrutural dos anos 1990 que elas começaram a se expandir no continente. Essa tendência se manteve nos anos 2000 e 2010 e alcançou até economias dominadas pelo Estado, como Angola e Etiópia (esta última ainda em preparação). Finalmente, a chegada de empresas de *private equity* e *venture capital* ao continente, direcionou investimentos para os setores de finanças, tecnologia, bens de consumo, indústria de transformação e utilidades. Cabe ressaltar, no entanto, que África do Sul, Quênia e Nigéria concentraram a maioria dos investimentos (Pitcher, 2023), ilustrando a continuidade histórica da integração financeira africana.

Além de modelos para a indústria financeira, a integração financeira também implicou a convergência regulatória com padrões internacionais. As normas de regulação bancária estabelecidas pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia foram adotadas pela maioria dos países africanos. Apesar dos baixos níveis de desenvolvimento do setor bancário, muitos países chegaram a adotar as regulações mais complexas (Basel II e III). Na prática, a adoção das melhores práticas não implicou necessariamente sua implementação efetiva, que também variou de acordo com o grau de intervencionismo praticado pelos governos, a utilização dos bancos para conceder benefícios a aliados políticos, e o ceticismo quanto à aplicabilidade das regulações mais avançadas em países de renda baixa (Jones, 2020).

De fato, a integração regulatória não levou a melhorias expressivas no desempenho dos setores bancários africanos, cujos lucros astronômicos não se refletiram em aumentos na concessão de crédito à economia real. A integração financeira tampouco serviu para proteger as economias africanas das oscilações da economia internacional; inclusive, ao aumentar sua exposição aos ciclos financeiros globais, ela possivelmente amplificou a instabilidade inerente a economias depen-

dentos da exportação de poucas matérias primas (Dafe et al. 2022). Onde o crescimento do setor financeiro deu maiores resultados foi no que tange à inclusão financeira. O sistema de pagamentos via celular M-Pesa, lançado em 2007 no Quênia e posteriormente difundido a outros países africanos, beneficiou populações africanas que até então não tinham acesso a serviços financeiros, mesmo se seus impactos econômicos mais amplos sejam discutíveis (Dafe, 2020).

Por trás dos benefícios limitados da integração financeira africana está a ausência de uma redistribuição do poder político e econômico que dê acesso ao crédito à massa de produtores africanos. A alta concentração de ativos bancários e o apetite voraz por crédito por parte dos governos tornam a compra de títulos governamentais de curto prazo mais lucrativa, e bem menos arriscada, do que a concessão de crédito ao setor privado. Como ressaltado por alguns autores, a desigualdade não é necessariamente inibidora do crescimento econômico se respaldada por pactos produtivistas entre elites, o que não tem sido o caso na África (Lewis, 2007). O tamanho reduzido e a pouca diversificação das economias africanas tampouco favoreceram o crescimento de bolsas de valores ou o desenvolvimento dos mercados para instrumentos financeiros, importantes para ajudar a estabilizar a economia frente a choques financeiros (Doornik et al. 2024). No entanto, é possível afirmar que, ao ampliar o leque de atores de elite com interesse em uma gestão mais previsível e profissional da política econômica, a integração financeira contribuiu indiretamente para a maior estabilidade política observada entre as economias de médio e grande porte desde o início do século 21.

Um grupo de países entre os quais os efeitos benéficos, porém limitados, da integração financeira parece ter surtido um efeito menor é o dos produtores de petróleo. Como salientado ao longo deste artigo, a relação entre o tamanho do setor financeiro e os níveis de desenvolvimento institucional se manifesta de maneira distinta em países

cuja abundância de recursos naturais confere uma fonte de receitas pouco sensível à corrupção ou à instabilidade política. Mesmo nesses países, o fim dos anos 1990 trouxe algumas melhorias na gestão do setor financeiro e da política econômica. Esta, no entanto, veio apenas a facilitar a reprodução e a expansão de sistemas econômicos rentistas e inerentemente desigualitários, turbinados pelos altos preços do petróleo (Vallée, 2008).

### **Integração financeira e o sistema offshore**

A integração do sistema financeiro, em conjunto com o boom do petróleo, favoreceu o acesso aos serviços de um “mundo offshore” de “estruturas financeiras, instituições e técnicas projetadas para oferecer sigilo, proteção de ativos e isenção de impostos” (Soares de Oliveira, 2022). Como mostrado por diversos estudos, o acesso a instrumentos financeiros offshore facilita a fuga de capitais da África, mais que compensando a entrada de recursos provindos da ajuda internacional (Andersen et al. 2022) e levando o continente a se tornar um credor líquido para o resto do mundo (Ndikumana e Boyce, 2022).

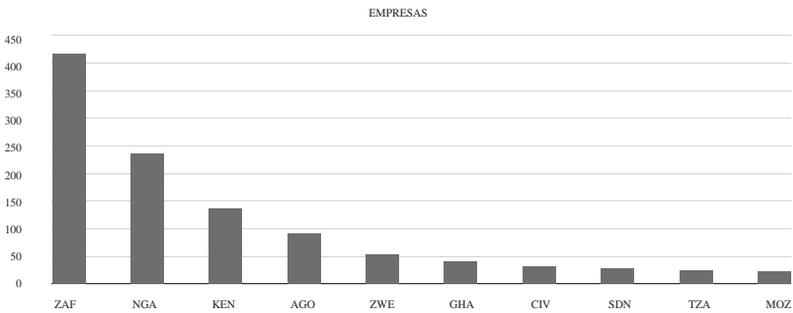
Embora presente em toda a África, os efeitos do mundo financeiro offshore foram mais pronunciados entre os produtores de petróleo. À diferença da maioria dos países africanos, em que o sistema offshore é utilizado principalmente por grandes empresas para sonegar impostos e burlar controles sobre a repatriação de lucros, a utilização desses canais por petroestados tem um caráter mais pessoal (Fjeldstad e Heggstad, 2014).

As Figuras 4 e 5 comparam as menções a corporações e a indivíduos de diferentes países africanos nos Pandora Papers, o maior vazamento de informações sobre utilizadores de serviços financeiros offshore da história, ocorrido a partir de outubro de 2021. Os gráficos mostram os dez países mais bem representados nos dados vazados.

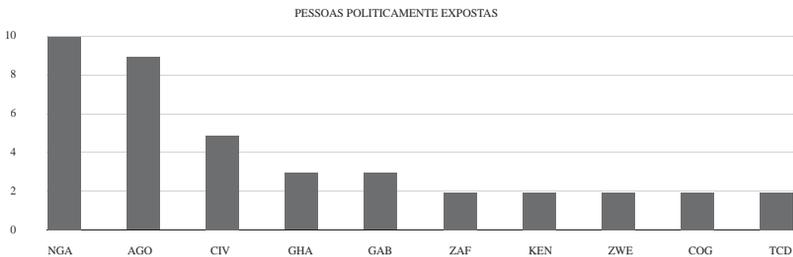
Vemos que, enquanto as posições de cada país no ranking de empresas mencionadas refletem aproximadamente o tamanho de suas economias, Nigéria e Angola estão desproporcionalmente representadas nos dados sobre menções a pessoas politicamente expostas, com 10 e 9 menções respectivamente. No segundo gráfico também aparecem o Gabão, a República do Congo e o Chade, países produtores de petróleo cuja presença nos dados sobre empresas é bem menos expressiva.

O uso desproporcional de mecanismos offshore por petroestados em comparação a outros países africanos é evidenciado por dados vazados sobre as 800 propriedades em Dubai pertencentes a nigerianos politicamente expostos, um número pelo menos 100 vezes superior ao de seus homólogos quenianos (Page, 2020).

**Figura 4 – Empresas Africanas Mencionadas nos Pandora Papers**



**Figura 5 – Pessoas Politicamente Expostas Mencionadas nos Pandora Papers**



Fonte: Pandora Papers.

Apesar de se manifestar de maneira mais acentuada nos petroestados, a ligação com o mundo financeiro offshore é um fenômeno que afeta a África como um todo. A pesquisa sobre o tema ainda é incipiente, mas há indicações de que a disponibilidade de estruturas financeiras opacas incentiva líderes de países africanos a manterem seus Estados formalmente solventes a fim de manter a capacidade de contrair empréstimos extra-oficiais lastreados em petróleo (Soares de Oliveira e Vallée, 2021). Isto aponta para uma das consequências desfavoráveis da integração financeira africana: ao facilitar o acesso a financiamentos externos caros, mas desprovidos de condicionalidades, ela desincentiva governantes curto-prazistas a reconhecer a insustentabilidade da dívida, potencializando os prejuízos causados por um eventual default. Esse risco se acresce às dificuldades criadas pela diversificação dos credores externos e pelos investimentos estrangeiros nos mercados de dívida em moeda nacional, que têm obstaculizado os acordos para a reestruturação de dívidas externas (Setser, 2023).

A relação entre as estruturas oficiais do Estado e as práticas informais ou ilegais das mesmas elites que o dirigem se estende de forma mais ampla à governança do setor financeiro. O crescente peso das finanças privadas no financiamento estatal implica que quedas na notação de crédito, o “*blacklisting*” (inclusão na “lista negra”) por instituições como o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), ou o corte de relações com bancos correspondentes (utilizados para transações internacionais), se tornam importantes questões de Estado. Essas pressões podem ter ajudado a coibir as formas predatórias de gestão econômica, apesar da inevitabilidade de casos de “adesão simulada”, em que a adoção formal de normas internacionais não leva à sua aplicação na prática (Jones, 2020).

Ao mesmo tempo, como sublinhado em estudos sobre a escolha de credores, o acesso ao setor financeiro privado internacional dá maior margem de manobra às elites, inclusive para a exportação ilegal de

capitais ou o financiamento de atividades criminosas, no que vem sendo denominada “transnacionalização da cleptocracia” (Heathershaw et al. 2023). Ao aderir formalmente às normas internacionais contra lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo, é possível legitimar o sistema financeiro doméstico, obtendo assim acesso aos serviços do mundo offshore, que, finalmente, facilita a corrupção e, conseqüentemente, o endividamento. Essas dinâmicas têm importantes implicações para o futuro da democracia no continente africano, conforme discutido abaixo.

### **Democracia, finanças e dívida**

Se a integração financeira africana das últimas duas décadas acompanhou uma institucionalização mais ampla da gestão econômica, os avanços são mais limitados no que tange à institucionalidade democrática, como destacado na introdução deste artigo. A democratização é um fenômeno complexo, que responde a vários fatores, mas para os fins do foco na integração financeira da presente análise, convém traçar uma distinção entre as estratégias competitivas de atores políticos democráticos e os fatores estruturais subjacentes. Argumenta-se aqui que, desde a onda de democratizações formais dos anos 1990, os avanços e retrocessos na competitividade das eleições africanas são atribuíveis primariamente a fatores estratégicos. Por sua vez, a estrutura socioeconômica desses países tem impedido maiores avanços na distribuição de poder político e, conseqüentemente, na institucionalização da democracia. Ao não alterar a estrutura socioeconômica e inclusive, em alguns casos, ao reforçar seu caráter excludente, a integração financeira não parece ter exercido um efeito positivo sobre a democracia, especialmente nos petroestados.

No principal trabalho a versar sobre o tema, Leonardo Arriola argumenta que, ao oferecer os recursos para que alianças de oposição

realizassem suas campanhas, a liberalização financeira fortaleceu a competitividade das eleições na África (Arriola, 2013). Utilizando os exemplos de Quênia e Camarões, o autor mostra que onde o governo perdeu o poder político sobre o setor financeiro, este último foi capaz de financiar campanhas de oposição. No entanto, contrariamente à ideia de que essas divergências ocorreram unicamente em razão de diferenças nas trajetórias de liberalização, nota-se que, tal como as continuidades na integração financeira internacional, as diferenças no

***Ao não alterar a estrutura socioeconômica e inclusive, em alguns casos, ao reforçar seu caráter excludente, a integração financeira não parece ter exercido um efeito positivo sobre a democracia, especialmente nos petroestados.***

grau de competitividade de seus respectivos sistemas políticos precedem a liberalização financeira: já durante o período autoritário, o Quênia foi caracterizado por um “sistema de partido único competitivo”, enquanto em Camarões vigia um “sistema de partido único plebiscitário” (Bratton e Van de Walle, 1997).

A classificação formal do tipo de regime não se traduz com exatidão na evolução histórica da distribuição de poder; esta última mostra claras continuidades ao longo do tempo, mesmo em países marcados por frequentes mudanças de regime, como Gana e Uganda (Whitfield et al. 2015). Contudo, face às mudanças limitadas na estrutura socioeconômica dos países africanos, mesmo após a liberalização e a democratização, os impactos da integração financeira parecem limitados.

Desde a onda de democratização dos anos 1990, não se percebem grandes avanços para a democracia no continente como um todo, apesar das inevitáveis variações entre países vistos individualmente (Arriola et al. 2022). A democracia, portanto, não tem acompanhado a expansão bem mais tangível do setor financeiro desde a virada do século. Ao favorecer elites governamentais ou com conexões com o governo,

a liberalização pouco fez para alterar a estrutura social. Enquanto isso, a democratização não afetou aspectos cardinais do funcionamento dos sistemas políticos africanos, tais como a preponderância do Executivo, a centralidade do Estado e a utilização do clientelismo como principal meio de sustentação do poder político (Bleck e Van de Walle, 2019).

Esses fatores, somados, implicaram que, mesmo nas democracias em que se observa uma alternância no poder, as principais lideranças políticas e econômicas se mantiveram as mesmas dos regimes autoritários que as precederam. Nos países de médio e grande porte da região, pactos de classe ajudaram a manter a estabilidade política diante de importantes desafios socioeconômicos: episódios de violência política como o que afligiu o Quênia após as eleições de 2007 ou, de forma mais grave, as guerras civis marfinenses da primeira década do século 21, são as exceções que evidenciam o pacto de classe subjacente aos sistemas políticos africanos e os riscos associados à sua ruptura (Cheeseman et al. 2020).

Dito isso, não se deve diminuir o peso das instituições formais, que, longe de serem epifenomenais, têm exercido um papel preponderante nos avanços e retrocessos da democracia na África. Diante da ausência de um claro ímpeto democratizante decorrente de mudanças na estrutura social, estes avanços e retrocessos são primariamente atribuíveis ao aprendizado de atores políticos sobre como empregar as estratégias oferecidas pelo quadro institucional democrático. Por um lado, opositores têm usado instrumentos legais para desafiar mudanças legislativas e resultados eleitorais manipulados, enquanto por outro, governos incumbentes usaram os mesmos instrumentos de forma mais efetiva, dado o seu controle sobre o Judiciário e uma maior capacidade de mobilizar apoios internacionais (Arriola et al 2023).

Apesar das vantagens inerentes à incumbência, a capacidade de articular alianças entre grupos opositores, especialmente se em parceria com uma sociedade civil densa, tem resultado em saldos positivos para a democracia em países como Costa do Marfim, Quênia e Nigéria. Até

em Angola, país cujo setor financeiro é dominado pelo Estado, articulações eficazes entre grupos opositores lhes permitiram montar uma campanha eleitoral muito mais robusta nas eleições de 2022 do que em eleições precedentes (Lippolis, 2022). Em todos esses casos, o papel da integração financeira ou do fortalecimento do setor privado ficam em segundo plano em relação a fatores mais puramente “políticos”.

Onde a integração financeira parece impactar o sistema político de forma mais tangível é na margem que dá para que regimes clientelistas se mantenham no poder a despeito de suas próprias contradições. Diante de níveis de endividamento cujo serviço consome grande parte do orçamento do Estado, uma hábil triangulação estratégica entre as considerações geopolíticas e financeiras de diferentes credores permite aos países se manterem solventes a curto prazo, meramente adiando o eventual acerto de contas (Lippolis e Verhoeven, 2024). A intenção especulativa dos credores privados os torna particularmente aptos a desempenhar esse papel. No entanto, o acesso a esses vultosos financiamentos se restringe aos atores que controlam os Estados, os quais usufruem dos privilégios da soberania. Enquanto isso, movimentos de oposição, tal como a maioria da população, se veem excluídos desses canais de integração financeira, que consomem os recursos que deveriam supostamente servir para financiar o desenvolvimento.

## Conclusão

A confluência entre os interesses de elites estatais africanas e atores do sistema financeiro internacional ilustra como governantes africanos continuam a utilizar os recursos oferecidos pela integração financeira internacional para consolidar seu poder doméstico. A forma na qual essas ligações se deram, e as configurações institucionais domésticas correspondentes, variaram ao longo do tempo, com implicações para a articulação entre o poder político e o poder econômico.

Os sistemas estatizantes e financeiramente dependentes de Estados estrangeiros construídos nas duas primeiras décadas após a independência ruíram quando confrontados com as mudanças no sistema financeiro internacional decorrentes dos choques do petróleo. Os ajustes estruturais subsequentes levaram à falência de diversos Estados, mas, ao menos nas principais economias africanas, eventualmente facilitaram a emergência de sistemas econômicos assentados em um maior protagonismo do setor privado e o estabelecimento de novas conexões com atores privados do sistema financeiro internacional. Essas novas configurações desincentivaram as formas de gestão política mais prejudiciais para a estabilidade institucional, embora os Estados africanos continuem a se manter globalmente mais frágeis do que os da maior parte de outras regiões. As inovações institucionais no sistema financeiro também ampliaram a gama de recursos internacionais de origem opaca acessíveis aos governantes africanos, principalmente entre os petroestados, o que freou o avanço rumo a quadros institucionais mais sólidos.

A integração financeira internacional tampouco tem auxiliado na construção de sociedades mais igualitárias. A necessidade de transparência associada à liberalização e integração financeira confluiu com avanços nos direitos civis e liberdade de expressão para empoderar a sociedade civil africana. Essas formas de empoderamento, contudo, não foram acompanhadas de uma melhor distribuição do poder econômico, que sofreu maiores concentrações após o desmantelamento dos Estados provedores imposto pelos programas de ajuste estrutural. O crescimento do setor bancário africano e panafricano tampouco correspondeu a melhorias na oferta de crédito para produtores sem ligações com a elite, a qual continuou a monopolizar as ligações com o sistema financeiro internacional. Nas economias desiguais e pouco diversificadas que predominam hoje na África, atores de oposição estão constantemente em desvantagem na disputa pelo poder, apesar das diferenças notáveis entre

os sistemas tradicionalmente mais competitivos e aqueles em que vigora uma maior concentração do poder político.

Diante desse cenário de competição política viciada, resta aos movimentos de oposição a utilização dos instrumentos oferecidos pelo contexto democrático formal para canalizar a insatisfação popular com as condições econômicas. Os sucessos recentes de movimentos de oposição sofrendo de claras desvantagens financeiras são em grande parte atribuíveis ao aprendizado sobre como utilizar instrumentos legais e angariar apoios internacionais. É de se esperar que esses sucessos sirvam de inspiração para atores em contextos autoritários e que a alternância no poder eventualmente permita a construção de sistemas econômicos mais dinâmicos e inclusivos.

Ao mesmo tempo, cabe à comunidade internacional coibir a utilização do sistema financeiro internacional para financiar governos autoritários e agravar o sobre-endividamento de Estados que se encontram entre os mais pobres do mundo. Tal missão requer uma vontade política para enfrentar os interesses de atores de países desenvolvidos que se beneficiam das atividades econômicas geradas pela transnacionalização da cleptocracia.

## Bibliografia

- Allen, C. (1995). Understanding African politics. *Review of African Political Economy*, 22(65), 301-320.
- Amin, S. (1973). *Neo-Colonialism in West Africa*. Nova York e Londres: Monthly Review Press.
- Andersen, J. J., Johannesen, N., & Rijkers, B. (2022). Elite Capture of Foreign Aid: Evidence from Offshore Bank Accounts. *Journal of Political Economy*, 130(2), 388-425.
- Arrighi, G. (2002). The African Crisis: World Systemic and Regional Aspects. *New Left Review*, 15, 5-36.
- Arriola, L. R. (2013). Capital and Opposition in Africa: Coalition Building in Multiethnic Societies. *World Politics*, 65(2), 233-72.
- Arriola, L. R., Rakner, L., & Van de Walle, N. (Eds.). (2023). *Democratic Backsliding in Africa? Autocratization, Resilience, and Contention*. Oxford: Oxford University Press.
- Bayart, J.-F. (1989). *L'État en Afrique: La politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Beck, L. J. (1997). Senegal's "Patrimonial Democrats": Incremental Reform and the Obstacles to the Consolidation of Democracy. *Canadian Journal of African Studies/Revue Canadienne des Études Africaines*, 31(1), 1-31.
- Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA e Londres: Harvard University Press.
- Bleck, J., & Van de Walle, N. (2019). *Electoral Politics in Africa since 1990: Continuity in Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonizzi, B., Laskaridis, C., & Toporowski, J. (2019). Global Liquidity, the Private Sector and Debt Sustainability in Sub-Saharan Africa. *Development and Change*, 50(5), 1430-1454.
- Boone, C. (2003). Decentralization as Political Strategy in West Africa. *Comparative Political Studies*, 36(4), 355-380.
- Boone, C. (2005). State, Capital, and the Politics of Banking Reform in Sub-Saharan Africa. *Comparative Politics*, 37(4), 401-420.
- Bratton, M., & Van de Walle, N. (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campello, D. (2015). *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*. Nova York: Cambridge University Press.
- Cheeseman, N., Kanyinga, K., & Lynch, G. (2020). The political economy of Kenya: community, clientelism, and class. Em N. Cheeseman, K. Kanyinga, & G. Lynch (Eds.), *The Oxford Handbook of Kenyan Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Clapham, C. (1996). *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press

Cooley, A., & Nexon, D. H. (2022). The Real Crisis of Global Order: Illiberalism on the Rise. *Foreign Affairs*, 101(1), 103-118.

Cooper, F. (2002). *Africa since 1940: The past of the present*. Nova York: Cambridge University Press.

Dafe, F. (2020). Ambiguity in international finance and the spread of financial norms: the localization of financial inclusion in Kenya and Nigeria. *Review of International Political Economy*, 27(3), 500-524.

Dafe, F., Hager, S. B., Naqvi, N., & Wansleben, L. (2022). Introduction: The Structural Power of Finance Meets Financialization. *Politics & Society*, 50(4), 523-542.

Doornik, B., Frost, J., Guerra, R., Tombini, A., & Upper, C. (2024, março). Towards liquid and resilient government debt markets in EMEs. *BIS Quarterly Review*.

Fjeldstad, O.-H., & Heggstad, K. (2014). Capital flight from Africa - with a little help from the banks. Em *Fuga de Capitais e a Política de Desenvolvimento a Favor dos mais Pobres em Angola* (pp. 49-92). Luanda: CEIC/NCA.

Heathershaw, J., Pitcher, M. A., & Soares de Oliveira, R. (2023). Transnational kleptocracy and the international political economy of authoritarianism. *Journal of International Relations and Development*, 26, 215-223.

Jones, E. (Ed.). (2020). *The Political Economy of Bank Regulation in Developing Countries: Risk and Reputation*. Oxford: Oxford University Press.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2005). International Linkage and Democratization. *Journal of Democracy*, 16(3), 20-34.

Lewis, P. M. (2007). *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Lewis, P. M. (2018). Africa's Political Economy in the Contemporary Era. In C. Lancaster, & N. Van de Walle (Eds.), *The Oxford Handbook of the Politics of Development*. Oxford: Oxford University Press.

Lewis, P. M. (2019). Aspirations and Realities in Africa: Five Reflections. *Journal of Democracy*, 30(3), 76-85.

Lippolis, N. (2022, 18 de agosto). Mounting Economic Challenges Threaten the Basis of MPLA Rule in Angola. Carnegie Endowment for International Peace: <https://carnegieendowment.org/2022/08/18/mounting-economic-challenges-threaten-basis-of-mpla-rule-in-angola-pub-87698>

Lippolis, N., & Verhoeven, H. (2024). Bargaining for Sovereignty: Explaining African Participation in the G20 Common Framework for Debt Treatments.

Mkandawire, T. (2001). Thinking about developmental states in Africa. *Cambridge Journal of Economics*, 25, 289-313.

Mosley, P., Harrigan, J., & Toye, J. (1991). *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*. Londres e Nova York: Routledge.

Ndikumana, L., & Boyce, J. K. (Eds.). (2022). *On the Trail of Capital Flight from Africa: The Takers and the Enablers*. Oxford: Oxford University Press.

Page, M. T. (2020). *Dubai Property: An Oasis for Nigeria's Corrupt Political Elites*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Péclard, D., Kernene, A., & Khan-Mohammad, G. (2020). États d'émergence. Le gouvernement de la croissance et du développement en Afrique. *Critique internationale*, 4(89), 9-27.

Pitcher, M. A. (2023). States, Markets, and Financial Liberalization in Africa. En J. W. Harbeson, & D. Rothchild (Eds.), *Africa in World Politics: Sustaining Reform in a Turbulent World Order* (pp. 48-70). Nova York e Londres: Routledge.

Setser, B. W. (2023). The Common Framework and its Discontents. *Development and Change*, 1-22.

Soares de Oliveira, R. (2007). *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*. Londres: Hurst.

Soares de Oliveira, R. (2022). Researching Africa and the offshore world. *Journal of Modern African Studies*, 60(3), 265-296.

Soares de Oliveira, R., & Vallée, O. (2021, Maio 21). The Republic of Congo is a 'Dark Debt' Pioneer. *Foreign Policy*.

Taylor, I. (2016). Dependency redux: why Africa is not rising. *Review of African Political Economy*, 43(147), 8-25.

Tooze, A. (2018). *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Londres: Penguin Books.

Vallée, O. (2008). Du palais aux banques : La reproduction élargie du capital indigène en Angola. *Politique africaine*, 110, 21-46.

Vallée, O. (2011). L'économie africain saisi par la finance. *Politique Africaine*, 4(124), 67-86.

Van de Walle, N. (2001). *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Nova York: Cambridge University Press.

Whitfield, L., Therkildsen, O., Buur, L., & Kjaer, A. M. (2015). *The Politics of African Industrial Policy: A Comparative Perspective*. Nova York: Cambridge University Press.

Zeitz, A. O. (2021). Global Capital Cycles and Market Discipline: Perceptions of Developing-Country Borrowers. *British Journal of Political Science*, 52(4), 1944-1953.

*Plataforma Democrática* ([www.plataformademocratica.org](http://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:**

<https://www.plataformademocratica.org/publicacoes#EstadoDemocracia>

<https://www.plataformademocratica.org/publicacoes#CambiosGeopoliticos>

**Meios de comunicação e Democracia:**

<https://www.plataformademocratica.org/publicacoes#MediosComunicacion>

<https://www.plataformademocratica.org/publicacoes#EnsaioDemocracia>

**Sociedade civil e democracia:**

<https://www.plataformademocratica.org/publicacoes#CohesionSocial>

**Bibliotecas virtuais:**

<https://www.plataformademocratica.org/biblioteca>

<https://www.plataformademocratica.org/biblioteca-sociedade>

**Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:**

<https://www.plataformademocratica.org/publicacoes#RecursosPesquisa>