

JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

Volume 12, Número 1, Junho de 2023

Artigos Inéditos

O STF e a defesa da democracia no Brasil

Oscar Vilhena Vieira

A cooperação Sul-Sul e o setor privado: um balanço das relações do Brasil com Angola e Moçambique no século XXI

André Guzzi e Laurindo Tchinhama

Traduções

Por que as democracias da América Latina estão estagnadas

Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñán

Exércitos e autocratas: por que as Forças Armadas de Putin fracassaram

Zoltan Barany

A sombra da direita sueca

Bo Rothstein

Por que a direita europeia abraça os direitos dos homossexuais

Gabriela Magni e André Reynolds

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**

FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN

PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG



JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

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

Journal of Democracy em Português, Volume 12,
Número 1, São Paulo, Junho de 2023
Plataforma Democrática
ISSN 2527-1369

Índice de catálogo sistemático:

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

© Copyright - Todos os direitos reservados à:

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

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



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

PERIODICIDADE: Semestral

Apresentação

O Supremo Tribunal Federal e a defesa da democracia no Brasil. Os motivos da estagnação das democracias latino-americanas. Por que as Forças Militares da Rússia estão enfrentando tantas dificuldades em solo ucraniano? Um balanço da política externa brasileira para a África durante os primeiros governos Lula e as perspectivas com a volta dele ao poder. Estes são os principais temas desta edição do Journal, que traz dois artigos inéditos, escritos por autores brasileiros, e quatro traduções.

No artigo que abre a edição, o professor de Direito Constitucional e Direitos Humanos Oscar Vilhena Vieira (FGV) analisa o comportamento das instituições de defesa da democracia brasileira, em especial a postura do Supremo Tribunal Federal, a partir da ascensão ao poder, em 2018, de um presidente da República ostensivamente hostil à democracia constitucional estabelecida em 1988. Segundo o autor, no extenso arco de proteção da democracia brasileira estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal desempenhou um papel central. A postura expressamente “combativa” assumida pelo STF, diante dos crescentes ataques ao Estado Democrático de Direito, reacendeu o debate sobre o controvertido conceito de “democracia militante”, o que parece inescapável em tempos de ameaça de erosão da democracia.

“Reivindico que, nos dias de hoje, o conceito de democracia militante designa, sobretudo, uma postura a ser assumida por aquelas instituições e autoridades que têm a responsabilidade por promover a defesa da democracia. Essa postura reclama uma atitude alerta, vigilante e, se necessário, combativa na defesa da democracia, por meio das ferramentas institucionais e legais de autodefesa democrática, operadas dentro do marco dos direitos fundamentais”, escreve.

Vieira alerta, no entanto, que as “ferramentas da democracia defensiva”, assim como a “postura militante” daqueles que ocupam as instituições democráticas, “jamais poderão substituir o sistema político propriamente dito, na função de coordenar conflitos políticos e promover soluções para o atendimento das expectativas de bem-estar dos cidadãos dentro de uma sociedade plenamente democrática”.

No segundo texto inédito, os professores de Relações Internacionais André Guzzi (EAESP FGV) e Laurindo Tchinama (Universidade Federal de Uberlândia) fazem um balanço da política externa brasileira para a África e a Cooperação Sul-Sul, que teve seu auge na primeira década do século 21, e avalia as perspectivas de uma retomada dessa política como uma prioridade da diplomacia brasileira.

“Com o retorno do presidente Lula ao poder, é crucial olhar para esse processo e assimilar algumas lições aprendidas”, escrevem os autores. Para promover uma política externa atualizada para a África, faz-se necessário compreender as reais necessidades dos países do continente e reconhecer que hoje outras potências, como a China, ganharam espaço no continente africano e resistirão a uma eventual tentativa do governo e do setor privado brasileiros de serem mais atuantes na região.

Os autores alertam ser “fundamental promover um sistema de *accountability*” para evitar que a “falta de transparência” nos projetos público-privados ocorrida no passado recente “volte a contaminar a Cooperação Sul-Sul”, que nos últimos anos “passou a ser alvo da polarização política e ideológica que caracterizam o cenário político brasileiro”.

No terceiro artigo, os cientistas políticos Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñan, professores da Universidade de Notre Dame (EUA), afirmam que a maioria dos países da América Latina vive uma fase de estagnação democrática, com déficits democráticos importantes e persistentes que os impedem de se tornar democracias mais solidamente liberais.

Após expor os três principais fatores que contribuem para esse padrão generalizado na região, eles concluem: “A estagnação democrática facilita a ascensão de presidentes iliberais que protestam contra o sistema. Às vezes eles conseguem dismantlar a democracia e outras vezes, fracassam. Quando fracassam, o regime político volta ao estado familiar de semidemocracia, ou talvez uma democracia de desempenho médio. Construir democracias que funcionem melhor e mostrem mais respeito pelos direitos dos cidadãos é um dos grandes desafios que a América Latina enfrenta”.

Por que as Forças Armadas da Rússia – que segundo a sabedoria convencional teriam se transformado em uma máquina militar eficaz após mais de duas décadas de governo forte de Vladimir Putin – enfrentam tantas dificuldades na Guerra da Ucrânia? Esta é a pergunta que o professor de Governo da Universidade do Texas em Austin Zoltan Barany busca responder no quarto texto deste *Journal*.

“Os militares russos são um reflexo por excelência do Estado que os criou: autocrático, obcecado pela segurança e repleto de tomadas de decisão profundamente centralizadas, relações disfuncionais entre autoridades civis e militares, ineficiência, corrupção e brutalidade”, escreve o autor, que relaciona cinco pontos-chave para entender o fracasso da invasão russa iniciada em fevereiro de 2022, sem perspectiva de fim.

A democracia da Suécia, uma das mais estáveis da Europa, está ameaçada diante da impressionante ascensão do Democratas Suecos (SD), um partido populista e nacionalista de direita que, em 2022, conquistou a segunda maior votação nas eleições para o Riksdag (parlamento)? Este é o tema do quinto artigo, escrito por Bo Rothstein, professor emérito de ciência política da Universidade de Gotemburgo. Antes tratado como um “partido *non grata*” pelas elites políticas tradicionais, o Democratas Suecos rompeu esse bloqueio, passou a integrar a coalizão de centro-direita que governa o país e, embora não ocupe nenhum ministério, tem hoje capacidade de influenciar políticas públicas nas áreas de imigração, direitos humanos e segurança pública.

“As políticas nacionalistas e anti-imigração do SD e seu acentuado iliberalismo fizeram com que alguns analistas temessem pelo futuro da democracia sueca. Até o momento, não há sinais de que esse processo esteja em curso, mas o fato é que o Democratas Suecos faz parte do governo, e o acordo pluripartidário (fechado pela coalizão governista) contém muitas propostas para diminuir os direitos sociais e políticos dos imigrantes. É preciso observar todo esse processo com atenção”, escreve o autor.

O que motivou alguns importantes partidos de direita europeus a abrir mão de uma oposição histórica aos direitos LGBTQ+ e, nas últimas duas décadas, abraçar a causa dos direitos e da igualdade dos homossexuais? Foi uma mudança fundamental de valores ou somente estratégia eleitoral? É o que a última tradução desta edição busca explicar.

“Os partidos tradicionais de centro-direita tornaram-se mais pró-gays depois de se tornarem mais seculares, reconceituando e incorporando famílias do mesmo sexo aos valores familiares tradicionais e usando o liberalismo social para provar que se modernizaram. Já a posição dos partidos de direita radical está dividida. Até o momento, no entanto, nenhum partido de direita — seja secular ou religioso, centrista ou radical — expressou apoio aos direitos e identidades transgêneros”, escrevem Gabriele Magni e Andrew Reynolds, especialistas em políticas LGBTQ+ na Europa.

Boa leitura,

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores de Plataforma Democrática

O STF e a defesa da democracia no Brasil¹

Oscar Vilhena Vieira

“A Constituição não é um pacto suicida”

Abraham Lincoln

Oscar Vilhena Vieira é professor de Direito Constitucional e Direitos Humanos na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, é Mestre em Direito pela Universidade de Columbia-Nova York, Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e Pós-doutor pelo Centre for Brazilian Studies - St. Antonies College, da Universidade de Oxford.

1 - Introdução

A eleição de um populista de extrema direita para ocupar a Presidência da República, expressamente partidário do regime militar e hostil ao modelo constitucional de 1988, submeteu as instituições jurídicas e políticas brasileiras a um intenso e rigoroso teste de resiliência.

1. Gostaria de agradecer aos colegas e amigos Adriana Ancona de Faria, Theo Dias, Alaor Leite e Ademar Borges, pelo longo e enriquecedor diálogo sobre a democracia militante. Agradecimentos especiais vão para Ana Laura Barbosa, responsável pela coleta e agregação de dados apresentados neste trabalho, assim como por uma leitura atenta da primeira versão desse texto. Finalmente agradeço à FFHC, na pessoa de Sergio Fausto, pela boa provocação para refletir, debater e escrever sobre a democracia militante.

Ao longo de quatro anos, o presidente Jair Bolsonaro e seus apoiadores promoveram um forte processo de polarização política e social, atacaram os direitos fundamentais de grupos vulneráveis e incitaram os militares contra os poderes constitucionais, tendo o Supremo Tribunal Federal como alvo privilegiado. Tiraram proveito da pandemia do COVID-19 para fomentar uma guerra cultural contra a ciência e um boicote sistemático aos esforços e às autoridades envolvidas na promoção da saúde pública.

A urna eletrônica, ferramenta central do processo democrático, e o Tribunal Superior Eleitoral, responsável pela realização das eleições, também foram objeto de investidas antidemocráticas. Inconformados com a derrota, por uma pequena margem de votos, no pleito eleitoral de 2022, segmentos radicalizados do bolsonarismo promoveram a intentona golpista de 8 de janeiro de 2023, quando as sedes dos três poderes da República, em Brasília, foram invadidas e depredadas, com o objetivo de provocar uma intervenção militar, sem sucesso.

A democracia constitucional brasileira sobreviveu a essa sobreposição de ameaças e ataques. O presidencialismo de coalizão, com todas as suas idiossincrasias, inibiu transformações constitucionais ou mesmo legais que desestruturassem o cerne do Estado Democrático de Direito, afastando-nos de um processo de erosão democrática semelhante ao ocorrido em países como a Venezuela e a Hungria. Não testemunhamos aqui um processo de “constitucionalismo abusivo” ou “legalismo autoritário” (LANDAU, 2013; SCHEPPELE, 2018), mas uma forma mais sorrateira de erosão que denominamos “infralegalismo autoritário”, acompanhada de uma insidiosa incitação à intervenção militar.

A rede de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais – que havia sofrido forte fragmentação durante a longa crise que levou ao impeachment da presidente Dilma Rousseff – foi paulatinamente se recompondo, culminando com os atos de defesa do Estado Demo-

crático de Direito, em 11 de agosto de 2022 (FOLHA DE S. PAULO, 2022). Os meios de comunicação, objeto de inúmeras tentativas de intimidação, também se comportaram de maneira vigilante nesse período, cumprindo o dever de denunciar abusos de poder e assegurar o direito à informação aos cidadãos.

Neste extenso arco de proteção da democracia brasileira, o Supremo Tribunal Federal ocupou um papel central. A postura expressamente “militante” assumida pelo STF, nas palavras do Ministro Edson Fachin, reacendeu o debate sobre o controvertido conceito de “democracia militante”, o que parece inescapável em tempos de ameaça de erosão do Estado Democrático de Direito.

Neste artigo, argumento que a ideia original de uma “democracia militante” mais do que uma robusta doutrina jurídica de defesa da democracia, é uma forte advertência para os riscos da erosão democrática promovida por movimentos políticos extremistas, com forte componente emocional, assim como uma convocação para a necessidade de construção de instrumentos institucionais voltados a proteger a democracia daqueles que abusam de suas franquias e dos direitos fundamentais com o objetivo de subjugar o Estado Democrático de Direito.

As ideias seminais apresentadas por Loewenstein ao cunhar, na década de 1930, o termo “democracia militante” foram se materializando em formulações usadas de maneira intercambiável como “democracia combatente”, “democracia beligerante” ou “democracia defensiva”, empregadas no período pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo na Alemanha, como reação às experiências totalitárias do fascismo e do nazismo.

Reivindico que, nos dias de hoje, o conceito de “democracia militante” designa, sobretudo, uma postura a ser assumida por aquelas instituições e autoridades que têm a responsabilidade por promover a defesa da democracia. Essa postura reclama uma atitude alerta, vigilante e, se necessário, combativa na defesa da democracia, por meio

das ferramentas institucionais e legais de autodefesa democrática, operadas dentro do marco dos direitos fundamentais.

O objetivo central deste texto é analisar o comportamento das instituições de defesa da democracia brasileira, em especial a postura do Supremo Tribunal Federal, a partir da ascensão ao poder de um presidente ostensivamente hostil à democracia constitucional estabelecida em 1988.

2. A ideia de democracia militante

A expressão “democracia militante” foi cunhada pelo jurista e cientista político alemão, Karl Loewenstein, em 1935 (LOEWENSTEIN, 1935) e depois desenvolvida e aprofundada em dois artigos seminais publicados na *The American Political Science Review*, em 1937 (LOEWENSTEIN, 1937a, 1937b). De origem judaica, Loewenstein viu-se obrigado a deixar a Alemanha logo após a ascensão de Hitler ao poder, em 1933, buscando refúgio nos Estados Unidos. Ex-aluno de Max Weber, apontava para a natureza predominantemente “emocional” do fascismo, que considerava não como uma ideologia, propriamente dita, mas como um simples método de assunção e manutenção de poder.

Essas duas características dificultavam o enfrentamento do fascismo por argumentos racionais, assim como pelos mecanismos tradicionais do constitucionalismo liberal. Loewenstein demonstrou-se particularmente crítico ao posicionamento do também jurista Hans Kelsen, para quem a democracia, compreendida como um processo formal de tomada de decisão, a partir da vontade da maioria, deveria ser “neutra” em relação aos resultados do processo democrático. Também foi crítico em relação aos chamados “liberais fundamentalistas”, para os quais a restrição às liberdades democráticas, ainda que em nome da defesa da democracia, consistia numa contradição inaceitável, mesmo quando aplicada àqueles que empregam essas liberdades de forma abusiva e maliciosa, com a finalidade de provocar a erosão da democracia liberal (PONTES, 2020).

A preocupação com a erosão da república e com a necessidade de criação de mecanismos para sua autodefesa não é recente. Maquiavel, em *Discursos sobre a primeira década de Titus Livius*, enaltece a instituição da *dictadura* dos romanos, como remédio fundamental para a sobrevivência e a grandeza da República Romana, em “situações de anormalidade”, lembrando que o “*dictador* era nomeado por um período limitado e com o propósito exclusivo” de afastar as “ameaças à República”, em nada podendo interferir “na autoridade constitucional do governo” e das demais instituições, sob o risco de usurpá-las (MAQUIAVEL, 2010, p. 33–36).

Com o surgimento dos primeiros regimes democráticos/republicanos modernos, autores como James Madison, também chamam a atenção para os riscos de uma “tirania das maiorias” (Federalista, no. 10), que ameacem a sobrevivência da república. Esses autores enfatizam, no entanto, a necessidade de criação de mecanismos preventivos. Madison propõe, sobretudo, que as instituições sejam dispostas de forma a impedir que facções, definidas como grupos dispostos a suprimir os direitos das minorias, cheguem ao poder, mesmo quando recebem o apoio da maioria. Nesse sentido, o federalismo e os demais mecanismos de freios e contrapesos, ao favorecerem a manutenção de uma sociedade pluralista, contribuiriam para reduzir os riscos de uma tirania da maioria.

Com a crise da República de Weimar, no final dos anos 1920 e início dos anos 1930, em que os mecanismos do constitucionalismo liberal não se mostraram suficientes em face dos ataques dos inimigos da democracia parlamentar, a necessidade de mobilizar ferramentas mais contundentes para a defesa da República Alemã (Deutsches Reich) voltaram ao centro do debate constitucional.

Mesmo autores não liberais, como Carl Schmitt, passaram a propor que a Constituição do país deveria se defender de seus inimigos, restringindo emendas que alterassem o cerne do texto constitucional (Schmitt, 1982, 119), bem como o banimento de partidos desleais à

democracia parlamentar, como os partidos Nazista (Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães era o nome oficial do partido de Hitler) e Comunista da Alemanha. Importante destacar que a Constituição de Weimar não dispunha de cláusulas pétreas, nem tampouco autorizava explicitamente a abolição de partidos. O argumento de Schmitt, no entanto, é de que uma Constituição não pode tolerar a sua própria morte, ecoando a advertência de Abrahan Lincoln, de que a “Constituição não é um pacto suicida”, que se incorporou ao repertório político constitucional americano.

Com a ascensão de Hitler ao poder, em 1933, e o emprego, ainda que abusivo, dos meios constitucionais, a questão da defesa da democracia contra os seus inimigos internos ganhou uma dimensão mais dramática. A ironia com que Goebbels se referia à democracia, como o regime que “concedeu aos seus inimigos mortais os meios para que fosse destruída”, não deixou mais espaço para que o pensamento democrático se evadisse da responsabilidade de formular uma doutrina consistente sobre a defesa da democracia.

Da mesma forma, a ameaça realizada por Hitler, em 1930 – ao depor como testemunha em defesa de jovens oficiais envolvidos em um caso de sublevação –, de que “[quando] obtivermos os poderes constitucionais, iremos moldar o Estado à forma que nos seja apropriada”, afinal, “a Constituição apenas traça o mapa da arena de batalha, não os objetivos...” (in Bracher, 1991, 245), deixam claro que a democracia liberal não mais poderia permanecer neutra em relação aos resultados do processo majoritário. Era necessário conceber barreiras institucionais para que grupos extremistas não voltassem a se apropriar do processo democrático com o objetivo de suprimi-lo.

Embora a “democracia militante” não ignore que a sobrevivência das democracias esteja associada a inúmeras condições culturais, econômicas e sociais (LIPSET, 1959; PRZEWORSKI; LIMONGI, 1997), seu foco é outro, de natureza mais emergencial, conjuntural e institu-

cional. O problema da “democracia militante” são aqueles momentos em que uma maioria, tomada por forte “emocionalismo”, se dispõe a agir contra as próprias instituições do Estado Democrático de Direito, abusando de suas franquias.

Quando o diálogo racional perde sua capacidade de convencimento e as instituições ordinárias de defesa da democracia, como os tribunais ou o parlamento estão, elas próprias, sob ameaça, o que se pode fazer? De que maneira conter institucionalmente os efeitos desses ciclos de “emocionalismo” antidemocrático? A resposta do formalismo jurídico e procedimentalismo democrático de Hans Kelsen, por exemplo, é a simples resignação (RIJKEMA, 2018, p. 34). Nada se pode fazer quando a maioria decide pelo fim da democracia. A resposta militante oferecida por Loewenstein, ao contrário, é que, quando a vida da democracia estiver em jogo, esta deve se autodefender com todo vigor.

A partir da experiência da impotência da teoria política liberal e do positivismo jurídico face ao nazifascismo, Karl Loewenstein propôs que a “democracia deveria se tornar militante”, abandonando a postura passiva defendida pelo positivismo e pelo “liberalismo fundamentalista”. A “democracia militante” de Loewenstein consistia, portanto, menos em uma doutrina jurídica e política completa, e mais em uma conclamação de que as democracias e o Estado de direito estabelecessem e colocassem mecanismos de autodefesa como reação à debacle da República de Weimar.

Da perspectiva política, propõe a formação de frentes amplas antifascistas; no âmbito jurídico e institucional, propõe a criação de ferramentas legais que autorizem, quando necessário, a restrição de direitos, a proibição de partidos políticos ou de grupos extremistas no processo democrático, assim como a criação de instituições voltadas a debelar a ação desses grupos e movimentos. A doutrina original da “democracia militante” apenas sugere, ainda que de forma muito incipiente, que as instituições e as autoridades que as habitam, deveriam assumir uma

postura contundente e ativa na defesa da democracia, sempre que ela estiver sob ameaça. Esse terceiro componente da ideia de democracia militante, que recebeu menos atenção por parte de Loewenstein, é, no entanto, fundamental para articular um sistema mais amplo de defesa da democracia. Em nenhum momento a “democracia militante” autoriza dar “férias ao direito” –atribuindo ampla discricionariedade às instituições responsáveis por impor limites aos grupos extremistas, como no instituto da *dictadura* romana, defendido por Maquiavel –, mas advoga que, na luta contra o fascismo, o “fogo deverá ser combatido com fogo”. E isso é o que a torna particularmente controversa.

Reivindico que essa ideia menos desenvolvida por Loewenstein mereceria ser tratada com maior atenção no contexto do pensamento constitucional contemporâneo, especialmente em países que adotaram um modelo de democracia defensiva, na qual as estruturas de auto-defesa da democracia encontram-se entrincheiradas na Constituição. Nesses contextos, em que os mecanismos contramajoritários estão estabelecidos, inclusive com regras penais e eleitorais voltadas a cercear ações antidemocráticas, maior atenção deveria ser dada à questão da postura ou do comportamento das autoridades responsáveis por mobilizar essas prerrogativas.

2.1. Objeções

Inúmeras têm sido as objeções e críticas levantadas contra a doutrina incompleta da “democracia militante”. A primeira delas destaca a natureza contraditória e inconsistente da doutrina, por defender medidas contrárias à democracia para protegê-la do autoritarismo. Uma segunda objeção adverte que a “democracia militante” teria uma natureza elitista, pois decorre de uma desconfiança intrínseca no povo para determinar seu próprio destino, atribuindo às elites, especialmente aquelas entrincheiradas nas burocracias estatais, a responsabilidade

por determinar quais condutas ou resultados do processo democrático poderão ser tolerados e quais deverão ser censurados.

Associada a esta objeção, alguns críticos acusam a doutrina da “democracia militante” de não estabelecer garantias que impeçam os responsáveis por defender a democracia, com poderes para restringir direitos ou mesmo a possibilidade de participação política dos setores considerados radicais, de empregar suas prerrogativas de forma abusiva.

A formulação original de Loewenstein, de fato, dá margem a esse tipo de crítica, até porque, mais do que uma teoria robustamente construída, trata-se de uma doutrina reativa ao processo de erosão do regime de Weimar e à impotência teórica do positivismo e do liberalismo em prover um repertório de ferramentas capaz defender a ordem democrática.

A força da doutrina da “democracia militante” decorre, portanto, mais de sua capacidade aguda de apontar para o risco da erosão democrática, do que propriamente das propostas que oferece para a solução do problema. Em grande medida, Loewenstein antecipa o chamado “paradoxo da tolerância”, elegantemente apresentado por Karl Popper, ao alertar, em 1945, que “a tolerância ilimitada levará ao desaparecimento da tolerância... Devemos, então, reivindicar, em nome da tolerância, o direito de não tolerar o intolerante. Devemos reivindicar que qualquer movimento intolerante seja colocado fora da lei...”(POPPER, 2011, p. 581 Chap. 7, FN 4)².

2.2. Democracia combatente

Os processos de reconstitucionalização da Alemanha, da Itália e também do Japão após a derrota dos países do Eixo na Segunda Guerra Mundial foram marcados por uma forte preocupação em prevenir que líderes e partidos autoritários retornassem ao poder por meios

2. Tradução livre de: “unlimited tolerance must lead to the disappearance of tolerance. (...) We should therefore claim, in the name of tolerance, the right not to tolerate the intolerant. We should claim that any movement preaching intolerance places itself outside the law”.

constitucionais. Como impedir que maiorias hostis aos valores liberais e democráticos voltassem a se beneficiar das liberdades democráticas para destruí-las?

A experiência devastadora da erosão por dentro da democracia liberal alemã nos anos 1930 conferiu às inquietações da “democracia militante” uma posição especial na elaboração das constituições que sucederam regimes totalitários e autoritários nesses três países. A Lei Fundamental de Bonn (1949), como é chamada a Constituição alemã, não apenas incorporou algumas das ferramentas propostas por Loewenstein, como expandiu e lapidou suas proposições.

Além da adoção de um robusto regime de direitos fundamentais, que tem a proteção da dignidade humana como esteio (artigo 1), e de um sistema político bastante consensual, a Lei Fundamental adotou uma série de mecanismos voltados especificamente à proteção da ordem democrática, entre eles autorizar a restrição de direitos fundamentais quando estiverem sendo abusivamente empregados por aqueles que têm por objetivo ameaçar a ordem democrática (artigo 18); permitir o banimento de partidos (artigo 21, 2) ou associações (artigo 9, 2) que ameacem o Estado Democrático de Direito; além de entrincheirar a dignidade humana, a democracia, a federação e a estrutura básica do Estado alemão por meio de cláusulas que não podem ser objeto de emenda (artigo 79, 3).

Nos anos que se seguiram à sua instalação em 1951 em Karlsruhe (sudoeste da Alemanha), o Tribunal Constitucional Alemão esculpiu sua própria doutrina do que veio a ser conhecido como “democracia combatente”, com o objetivo de impedir a ascensão ao poder de grupos extremistas. Em 1952, o Tribunal declarou inconstitucional o Partido Socialista do Reich, criado em 1949 como sucessor do Partido Nacional Socialista, de Hitler, por entender que a agremiação buscava “eliminar a ordem livre e democrática”, após análise de seu programa, estrutura e composição.

Para o Tribunal alemão, a ordem constitucional estabelecida no pós-guerra representa um esforço consciente de manter o equilíbrio entre o princípio da tolerância com as mais diversas ideias políticas e a defesa de certos valores fundamentais. Em face da história recente da Alemanha, no entanto, o Tribunal Constitucional afirmou que “o Estado não mais pode se dar o direito de manter uma atitude de neutralidade em relação aos partidos políticos” (2 BVerfGE 1, 1952). Em 1956, também seria banido o Partido Comunista da Alemanha, por razões semelhantes.

Nos anos 1970, o Tribunal voltou a empregar a doutrina da “democracia combatente”, em um caso relativo à vigilância de cidadãos suspeitos de conspirar contra a ordem democrática. Com o objetivo de conter grupos extremistas, como o Badder-Meinhof, o Parlamento alemão (Bundestag) aprovou uma emenda ao artigo 10 da Lei Fundamental, autorizando o legislador ordinário a criar mecanismos de vigilância, que dispensariam supervisão judicial.

Ao ser provocado a se manifestar sobre a constitucionalidade da referida emenda, o Tribunal Constitucional declarou, com base na doutrina da “democracia combatente”, ser válida “uma regulação ou instrução que restringe liberdades... mesmo que sem conhecimento dos cidadãos (investigados) ... quando o objetivo é proteger a existência do Estado e da ordem livre e democrática”. Sob o mesmo argumento, a necessidade de supervisão do Poder Judiciário poderia ser afastada, se houvesse alguma forma de “equivalente ao controle jurisdicional”, a ser implementada pela administração (BVerfGE 1, 1970).

Naquele julgamento, o Tribunal pela primeira vez publicou os votos dissidentes de três juízes, com fortes críticas à flexibilização das garantias constitucionais, ainda que sob o argumento de defender a democracia. Na medida em que as ameaças à ordem constitucional foram se amenizando na Alemanha do período pós-guerra, a postura combativa do Tribunal também arrefeceu, como no julgamento do

pedido de banimento do NPD (Partido Nacional Democrático), de extrema direita, em 2003, indeferido pela unanimidade dos magistrados (107 BVerfGE 339), ainda que em bases processuais. Nesse sentido a doutrina da “democracia combatente” deve ser sensível aos riscos efetivos a que a democracia se encontra exposta numa determinada conjuntura política.

3. Democracias constitucionais defensivas

Muitos países que se democratizaram após longos períodos de regimes autoritários na segunda parte do século 20, como Portugal, Espanha, Brasil e África do Sul, também incorporaram aos seus ordenamentos jurídicos e constitucionais, em maior ou menor medida, dispositivos explícitos de defesa da democracia ou de limitação ao extremismo, oriundos da doutrina lançada por Loewenstein e requalificada pelo Tribunal Constitucional Alemão.

A arquitetura constitucional da segunda e da terceira “ondas de democratização”, na linguagem de Huntington (1991), adotou robustas cartas de direitos, favoreceu o multipartidarismo, conferiu amplos poderes a tribunais e cortes constitucionais e assegurou a possibilidade de restrição de direitos daqueles que atacassem a democracia e/ou os direitos fundamentais.

Essa arquitetura constitucional defensiva também passou a incentivar a adoção de um novo tipo de legislação penal, voltada a punir atos contrários às instituições democráticas e ao Estado de direito, assim como restringir determinados tipos de discursos com potencial de desestabilização das instituições democráticas e discriminatórios ou de ódio contra minorias historicamente discriminadas.

Nesse sentido, essas novas democracias da segunda metade do século 20 não mais se colocam numa posição de “neutralidade” em relação àqueles que maliciosamente usam das suas franquias para atacar

a ordem liberal e democrática. Daí falar-se corretamente em “democracias constitucionais defensivas” como um modelo de democracia constitucional que surgiu após a Segunda Guerra Mundial na Alemanha (HENKIN; ROSENTHAL, 1990; GRIMM, 2016) e se expandiu para outros países europeus, para a América Latina, a África e até mesmo o Sudeste Asiático. A Constituição da Índia independente, que entrou em vigor em 1950, também pode ser caracterizada como “defensiva”, além de “transformadora” (BAXI; VILJOEN; VIEIRA, 2013).

Como a ascensão ao poder, pelo voto, de inúmeros governantes populistas, de matriz autoritária, em países como Venezuela, Hungria, Polônia, Turquia, Índia, Estados Unidos, Filipinas, Brasil e Nicarágua, nas últimas décadas (DIAMOND, 2015; HUQ; GINSBURG, 2018; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), os debates em torno da “democracia militante” foram retomados (PONTES, 2020; RIJKEMA, 2018). Como sustenta Jan-Werner Müller, um dos estudiosos contemporâneos do populismo e também da “democracia militante”, apesar das críticas à formulação original de Loewenstein, há um certo consenso de que as democracias não apenas podem como devem se preocupar com a criação de mecanismos institucionais voltados à contenção de ameaças e ataques voltados a corroer a democracia por dentro do sistema político (MÜLLER, 2022).

O desafio prático é estabelecer, dentro de um estreito espaço normativo construído pela gramática dos direitos fundamentais, uma regulação estrita sobre aquilo que é e o que não é permitido dizer ou fazer dentro da democracia. Que discursos ou condutas de natureza políticas podem ser coibidas num regime fundado na ideia de tolerância, liberdade de expressão e pluralismo? Quem poderá controlar essas condutas? Mais do que isso, é necessário estabelecer parâmetros dogmáticos que balizem a “postura institucional” a ser assumida pelas autoridades, especialmente as judiciárias, responsáveis pela defesa da democracia, em situações de ataque por maiorias desleais à demo-

cracia. Postura que deve ser compatível com as premissas do Estado Democrático de Direito e, ao mesmo tempo, suficientemente potente para conter as ardilosas estratégias dos novos populistas autoritários.

A tarefa daqueles que se propõem a estabelecer um sistema de democracia defensiva é desenhar limitações que tenham natureza “habilitadora”, ou seja, que se destinem a fortalecer a democracia, desobstruindo os “canais democráticos” pela preservação dos direitos constitutivos da democracia e, ao mesmo tempo, assegurando a integridade e autonomia das instâncias de aplicação da lei (ELY, 1980; HOLMES, 1995; VIEIRA, 2023).

4. O modelo brasileiro de democracia constitucional defensiva

Com a Constituição Federal de 1988, que selou a transição do regime militar para a democracia, o Brasil adotou uma democracia de natureza

Com a Constituição Federal de 1988, que selou a transição do regime militar para a democracia, o Brasil adotou uma democracia de natureza claramente defensiva, que se beneficiou das preocupações trazidas pela doutrina incompleta da “democracia militante”.

claramente defensiva, que se beneficiou das preocupações trazidas pela doutrina incompleta da “democracia militante”. Desde então, o modelo político brasileiro é fortemente consensual, aliçado em robusta e extensa carta de direitos, em clara reação ao regime autoritário, centralizado e hiperpresidencial, que prevaleceu entre 1964 a 1985.

A Constituição de 1988 definiu o presidencialismo de coalizão como peça central do sistema político, ao combinar presidencialismo com multipartidarismo e a opção pelo sistema eleitoral proporcional para a composição da Câmara dos Deputados. Desde sua adoção, esse

modelo tem imposto a todos presidentes da República a necessidade de construir amplas coalizões parlamentares, caso tenham a pretensão de governar com o mínimo de eficácia, ou mesmo não serem alijados do poder por meio de um processo de impeachment.

Ao Supremo Tribunal Federal foi conferida a função de “guarda” da Constituição Federal. Em suas mãos, foram concentradas as atribuições de tribunal constitucional, corte de cassação, além de órgão responsável pelo julgamento de todos os membros do Parlamento e do primeiro escalão do governo, seja no âmbito criminal ou administrativo. O acesso ao STF foi ampliado a inúmeros agentes políticos e sociais.

Ao atribuir ao Supremo a prerrogativa de analisar a constitucionalidade de emendas à Constituição feitas pelo Congresso Nacional, a Constituição transferiu ao Supremo um enorme poder de veto e supervisão sobre o sistema político brasileiro (VIEIRA, 1994, 2008).

No âmbito da defesa da democracia, destaca-se ainda a atribuição de competência específica conferida ao Ministério Público, por força do artigo 127, caput, da Constituição Federal, para realizar “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Os mecanismos de defesa da ordem constitucional democrática, característicos da “democracia combatente” alemã, se iniciam com uma amplíssima e detalhada carta de direitos fundamentais, que incorpora não apenas direitos civis e políticos, mas também direitos econômicos e sociais, além de direitos difusos e intergeracionais. A carta de direitos estabeleceu mandatos de criminalização do racismo, da tortura, do terrorismo, bem como da “ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático de Direito” (Artigo 5º., XLII, XLIII e XLIV, da CF).

A liberdade partidária concedida pela Constituição, embora ampla, impõe aos partidos que respeitem “o regime democrático, o pluripar-

tidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”, além de vetar explicitamente “a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar” (artigo 17, caput e parágrafo 4º., da CF), podendo ser impedidos de funcionar se afrontarem esses princípios.

A Carta de direitos e as estruturas básicas do Estado Democrático de Direito foram entrincheirados por uma robusta lista de “cláusulas pétreas”, voltadas a impedir a deliberação de emendas constitucionais “tendentes a abolir” o sistema de separação de poderes, a federação, o processo eleitoral democrático, assim como os direitos e as garantias individuais (artigo 60, parágrafo 4º., incisos I a IV, da CF). Ao Supremo foi conferida a atribuição de proteger esse amplo conjunto de cláusulas pétreas.

A Constituição de 1988 também incorporou elementos de autodefesa democrática ao estabelecer distintos mecanismos para lidar com diversos tipos de crise. Ao tratar do impeachment, estabeleceu como crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra o livre funcionamento dos demais poderes, o exercício de direitos fundamentais, o cumprimento das leis e decisões judiciais (artigo 85, II, III e VII, da CF), entre outros princípios constitucionais. Previu também a possibilidade de decretação do “Estado de Defesa” e do “Estado de Sítio”, com chancela congressional, quando houver ameaça ao Estado Democrático de Direito, autorizando a restrição de alguns direitos, como a liberdade de reunião, sigilo de correspondência e comunicação, além de realização de prisões por crimes contra o Estado, que deverão ser imediatamente informadas a autoridade judiciária (artigos 136 e 137 da CF).

Da mesma forma, a “Intervenção Federal” - como a decretada no dia 8 de janeiro de 2023, com a finalidade de reestabelecer a ordem no Distrito Federal -, tem como um dos seus fundamentos a defesa “da forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático”, além da proteção “dos direitos da pessoa humana” (artigo 34, VII, a e b). Impossível negar a natureza defensiva da nossa Constituição,

bem como a existência de mecanismos da chamada caixa de ferramentas proposta pela doutrina da “democracia militante”.

A escalada de ataques à democracia brasileira a partir de meados da década passada, e sobretudo após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, levou o Congresso Nacional a aprovar em 2021, com inaceitável atraso, a Lei 14.197 (Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito), que revogou a antiga Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170, de 1983).

A nova legislação inseriu na parte especial do Código Penal diversos tipos criminais voltados à defesa do “Estado Democrático de Direito”, similares aos incorporados pela legislação portuguesa e alemã, que optaram por fixar na legislação penal ordinária tipos penais voltados à defesa das instituições democráticas. Além de um capítulo sobre crimes contra a soberania nacional, que não trouxe propriamente novidades, a Lei 14.197/21 inovou ao estabelecer os seguintes tipos penais:

Artigo 359-L - Tentar, com emprego de violência ou grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais.

...

Artigo 359-N - Impedir ou perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral.

...

Artigo 286 – Incitar, publicamente, a prática de crime...

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem incita, publicamente, animosidade entre as Forças Armadas, ou delas contra os poderes constitucionais, as instituições civis ou a sociedade.

Com a introdução desses dispositivos na legislação penal, o sistema de defesa da democracia ficou fortalecido, paradoxalmente, por um Congresso conservador, em uma conjuntura política caracterizada por ataques permanentes por parte do próprio presidente da República e seus apoiadores. Embora Bolsonaro tenha vetado alguns dispositivos da nova legislação, que regulavam a difusão de mensagens antidemocráticas nas redes ou criavam uma ação penal subsidiária, no caso de omissão do Ministério Público (apenas para os crimes contra o Estado Democrático de Direito), o sistema de defesa da democracia ganhou maior coerência e robustez.

À legislação penal cumpre a importante função de distinguir condutas ilícitas daquelas que são lícitas, restringindo a discricionariedade judicial na imposição de limites aos direitos fundamentais, como a liberdade de expressão ou de manifestação. Essas restrições devem necessariamente passar pelo crivo da constitucionalidade. O fato, porém, é que no caso brasileiro a Constituição conferiu ao legislador, assim como aqueles que têm a responsabilidade de defendê-la, um mandato claro.

Sua natureza defensiva não deixa espaço para se contestar tanto a legitimidade de criminalização de determinadas condutas antidemocráticas, com a necessária restrição de direitos, quanto uma autorização para que órgãos como o Supremo Tribunal Federal e o Ministério Público assumam uma postura “militante” na defesa da democracia.

Por postura institucional “militante” compreenda-se um comportamento ativo e contundente do Judiciário na defesa da democracia, extraindo o maior potencial protetivo possível de suas competências e das normas legais e constitucionais de defesa da democracia, com o objetivo de conter ataques e ameaças concretas à ordem democrática (VIEIRA, 2018, 174).

Finalmente, o Brasil, como muitos outros países democráticos, tem o desafio de regulamentar as condutas antidemocráticas, assim como aquelas de natureza discriminatória, no contexto das redes sociais, para ajustar seu sistema de defesa da democracia à nova ágora virtual.

5. Estratégias de Bolsonaro

O populismo autoritário de Jair Bolsonaro apostou em três estratégias para subjugar a democracia constitucional brasileira: *polarização visceral, infralegalismo autoritário e incitação aos militares* contra os poderes civis. A conjugação dessas três estratégias impôs um “risco existencial” à democracia brasileira (BORGES; VIEIRA, 2023).

A *polarização visceral* tem natureza fortemente emocional e antipluralista. Bolsonaro se apresentou desde o início de sua campanha como autêntico representante e exclusivo intérprete da vontade do povo, negando legitimidade a todos aqueles que se dispuseram a contestá-lo. Seus posicionamentos buscaram sempre transformar as divergências, inerentes a sociedades plurais e ao processo democrático, em confrontos insolúveis, negando credibilidade a seus opositores e mesmo às instituições que lhe ousassem criticar ou impor limites.

Conforme apontam Ricardo Barbosa Jr. e Guilherme Casarões, o bolsonarismo promoveu uma alteração profunda no modo como o debate político brasileiro passou a se organizar. Seu “populismo de direita radical” (BARBOSA; CASARÕES, 2022) foi estruturado a partir de uma fusão de nacionalismo cristão, patriotismo militarista reacionário e, acrescento, um libertarianismo radical seletivo, apropriando-se dessas múltiplas trincheiras para atacar discursos e posturas progressistas nos campos moral, político, social, ambiental e econômico.

Também buscou se apropriar de valores positivos da democracia constitucional, como a liberdade de expressão e de manifestação ou o “voto auditável”, com o objetivo de distorcer e agredir direitos de grupos vulneráveis e a integridade das próprias instituições da democracia constitucional. A partir de um emprego intensivo das mídias sociais, com a difusão sistemática de mentiras deliberadas, o bolsonarismo investiu contra o pluralismo, estigmatizando aqueles que se

encontravam em campos opostos, como “comunistas, globalistas, cultores da ideologia gênero, inimigos da pátria, corruptos e anticristãos”. O mesmo tipo de discurso deslegitimador foi reservado às urnas eletrônicas (RUEDIGER; GRASSI, 2020).

Essa polarização visceral foi imensamente potencializada pelo emprego intensivo das redes sociais, na medida em que Bolsonaro construiu “uma esfera pública alternativa relevante, controlando uma importante rede de desinformação” (NOBRE, 2022), de natureza predominantemente emocional, esgarçando o tecido democrático e tornando mais difícil a construção de consensos políticos e um convívio social tolerante em relação às diferenças intrínsecas a uma sociedade pluralista.

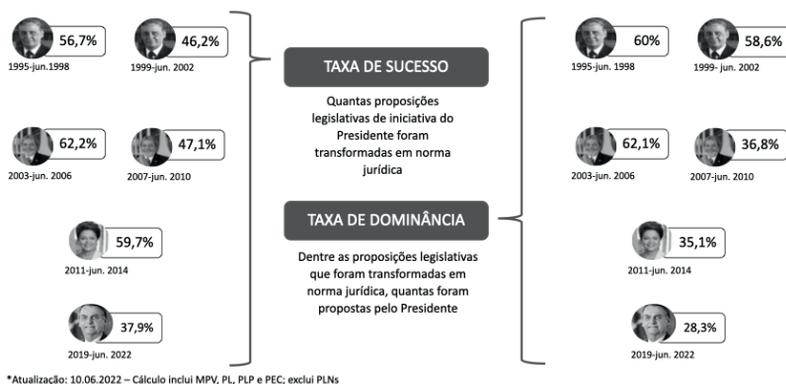
A segunda estratégia adotada pelo governo Bolsonaro foi o *infralegalismo autoritário*. Como os demais populistas autoritários dessa quadra histórica, que chegaram ao poder pelo voto, Bolsonaro buscou empregar o direito e suas prerrogativas institucionais não apenas para avançar os interesses e a visão de mundo da direita radical, mas também para fragilizar a capacidade de resistência dos sistemas de controle institucional.

A diferença entre o método jurídico empregado por Jair Bolsonaro e por outros populistas, como Hugo Chávez, na Venezuela, ou Viktor Orbán, na Hungria, decorre do fato de que Bolsonaro teve que lidar com um sistema constitucional bastante consensual e dotado de inúmeros mecanismos de defesa da democracia e dos valores constitucionais. Incapaz de formar uma sólida coalizão congressual, Bolsonaro não teve força para aprovar emendas constitucionais que alterassem a natureza progressista de inúmeros dispositivos da Constituição de 1988.

Da mesma forma, não foi capaz de alterar o sistema de votação, que eventualmente lhe daria vantagens na tentativa frustrada de reeleição em 2022. Não conseguiu também estabelecer o consenso necessário no Congresso Nacional para promover mudanças em diversas leis ordinárias, como o Estatuto do Desarmamento, o Código Civil, o Código Florestal e

inúmeras outras leis que concretizam valores e princípios constitucionais, incompatíveis com as posturas da direita radical que ele representa (VIEIRA; GLEZER, 2019; VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, 2023b). Nesse sentido, Bolsonaro foi o presidente mais impotente da Nova República, sob a perspectiva legislativa.

Figura 1: Presidencialismo de coalizão: fracasso na arena legislativa

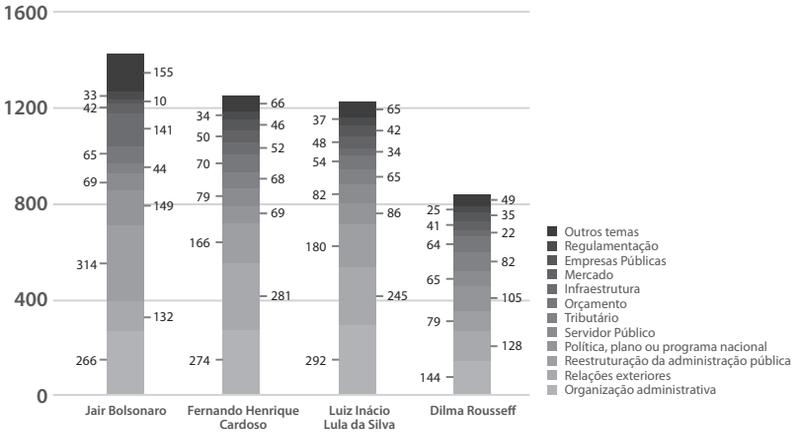


Fonte: VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L., 2023a

Em face de sua fragilidade no Congresso Nacional, Bolsonaro optou por empregar, de forma intensa e abusiva, as prerrogativas institucionais de presidente da República para provocar a erosão de determinados âmbitos da ordem constitucional, neutralizar instituições e políticas públicas de natureza progressista inscritas na Constituição e em leis ordinárias, assim como promover os interesses conservadores, predatórios ou mesmo autoritários dos diferentes grupos que o apoiavam.

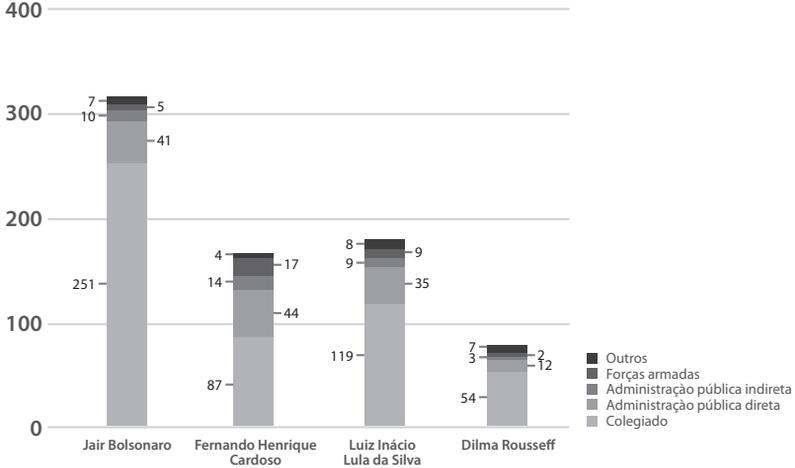
Isso foi feito por meio da edição abusiva de atos infralegais, contrários à legislação ordinária ou à ordem constitucional; por nomeações de autoridades desleais à finalidade legal das instituições públicas que passaram a comandar; pela adoção de ações para-institucionais, como ordens ilegais emitidas difundidas por meio de “lives” ou pelas redes sociais; pelo constrangimento orçamentário de diversas agências; e pela alteração de competências ou composição de órgãos e conselhos governamentais.

Figura 2: Total de decretos legislativos por tema



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis na página do Planalto: <<https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1>>. Acesso em: 15 maio. 2023.

Figura 3: Órgãos da administração afetados pela reestruturação



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis na página do Planalto: <<https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1>>. Acesso em: 8 maio. 2023.

A terceira estratégia de Bolsonaro foi *incitar os militares* contra os poderes constitucionais. Esse recurso, reiteradamente empregado em nossa história republicana, também envolveu uma ampliação da participação de militares, assim como de policiais e outros seguimentos armados, em atividades políticas, tanto no Legislativo como no Executivo. Durante a campanha, Bolsonaro fez uso de seu passado militar e como defensor de interesses corporativos das classes armadas, recorrendo sistematicamente a valores e à estética da caserna, apresentando-se como representante do “partido militar”.

Seu governo contou com oito ministros de origem militar, superando a participação de fardados nos ministérios dos próprios governos militares. Houve ainda um crescimento de 23% de militares da ativa em cargos em comissão, em relação aos governos anteriores, conforme dados do Ministério da Fazenda (FOLHA DE S. PAULO, 2022).

Da perspectiva da desestabilização das instituições constitucionais, o mais grave foi a forma insidiosa como incitou as Forças Armadas contra os poderes constitucionais, especialmente contra o Supremo Tribunal Federal. As ameaças e incitações tiveram início mesmo antes da posse, quando seu filho, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, afirmou que bastavam um “soldado e um cabo” para fechar o Supremo, entre o primeiro e o segundo turno das eleições de 2018 (FOLHA DE S. PAULO, 2018). Desde o início de seu mandato, o ex-presidente foi incisivo nas críticas aos ministros do Supremo e à própria instituição. Muitos foram os atos de hostilidade à ordem democrática.

Em 20 de abril de 2020, o presidente da República participou de uma manifestação a favor da intervenção militar em frente ao Quartel General do Exército, em Brasília, onde havia faixas pedindo o fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal. Em agosto de 2021, com o objetivo de intimidar o STF, Bolsonaro teria determinado um sobrevoos de caças sobre sua sede, provocando uma crise militar que culminaria com a substituição dos três comandantes

das Forças Armadas, conforme relato do ex-ministro da Defesa Raul Jungmann (COSTA, 2021).

Em 7 de setembro de 2021, Bolsonaro mandou um recado ao então presidente do STF, ministro Luiz Fux: “Ou o chefe desse Poder enquadra o seu [ministro] ou esse Poder pode sofrer aquilo que não queremos... quem age fora da [Constituição] se enquadra ou pede para sair”, referindo-se ao ministro Alexandre de Moraes, que já presidia diversos inquéritos voltados a apurar condutas criminosas do presidente e apoiadores.

A incitação aos militares contra o Supremo e o Tribunal Superior Eleitoral escalou em 2022, ano da eleição presidencial. O processo de desqualificação das urnas eletrônicas foi potencializado pela manifestação de militares na comissão formada pelo Tribunal Superior Eleitoral para avaliar a integridade das urnas eletrônicas. Como salientou o então presidente da República, sem qualquer constrangimento, o ministro Luís Roberto Barroso, que na época presidia o TSE, ao convidar um militar para compor a referida comissão, não levou em consideração que Bolsonaro era o comandante maior das Forças Armadas, logo todos os militares lhe prestavam obediência.

O resultado foi uma ação coordenada para sabotar o processo eleitoral, que resultou em uma proposta do presidente de realização de uma apuração paralela, a ser feita pelos militares, das eleições de 2022, em clara violação à competência exclusiva atribuída à Justiça Eleitoral na condução do processo eleitoral.

Em 8 de agosto de 2022, o ministro Edson Fachin deu um basta às tentativas de conturbar o processo eleitoral, ao declarar que os questionamentos feitos pelos militares pró-Bolsonaro no TSE eram infundados e haviam sido protocolados extemporaneamente. Mais do que isso, Fachin excluiu o oficial que se aproveitou da condição de membro da comissão de fiscalização do processo eleitoral para divulgar notícias falsas voltadas a desacreditar as urnas (VARGAS; FEITOSA, 2022).

A coordenação dessas estratégias e múltiplas ameaças impôs enormes desafios à sociedade civil, aos partidos de oposição, aos meios de comunicação e às instituições comprometidas com a defesa da democracia. Neste artigo, como já foi dito, o foco é a conduta do Supremo, o que não deve diminuir a atuação de outras esferas institucionais e setores da sociedade civil que também assumiram uma postura comprometida com a defesa da democracia (O GLOBO, 2022).

6. STF: da postura de responsividade à postura militante

Alvo preferencial dos ataques do ex-presidente e de seus apoiadores, o Supremo Tribunal Federal assumiu uma postura razoavelmente contida no início do governo Bolsonaro. Chegou a propor um “pacto republicano” entre os Poderes da República. Na medida em que a conduta do governo foi se demonstrando cada vez mais hostil à Constituição, o comportamento do STF também foi se alterando, passando a responder de maneira mais rápida e robusta a demandas - muitas delas veiculadas por litígios estratégicos - voltadas à proteção dos direitos fundamentais e de outros princípios estruturantes da ordem constitucional (VIEIRA, 2018, pp 177 e 178; SARMENTO, 2023).

Quando os ataques mais diretos à jurisdição do Tribunal e posteriormente ao sistema eleitoral se tornaram mais incisivos, o Supremo deu um passo além da responsividade, assumindo uma postura propriamente “combatente” ou “militante”, na medida em que se tornou ainda mais contundente na aplicação – em toda sua extensão - do marco normativo da “democracia defensiva”, bem como ao assumir uma postura proativa, voltada a suprir a omissão ou inércia dos demais atores do sistema de Justiça, que deixariam a democracia sem a devida proteção jurídico institucional.

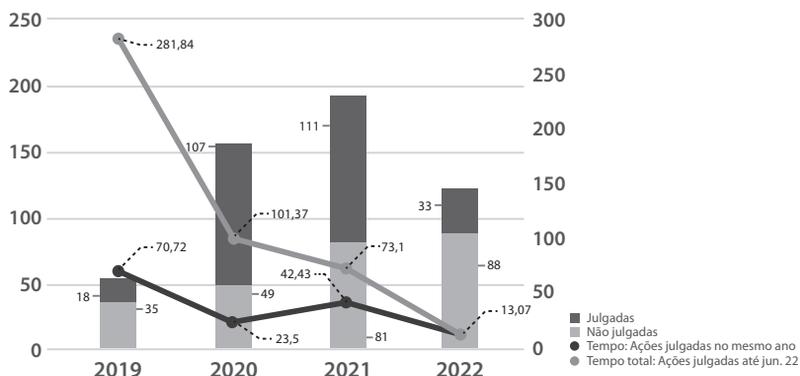
O envolvimento do Supremo na longa e complexa crise política em que o Brasil emergiu a partir de 2013, que levou ao impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 e à prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2018, culminando com a eleição de um populista de extrema direita para ocupar o Palácio do Planalto, levantou dúvidas sobre a capacidade do Tribunal de conter um presidente da República tão avesso aos protocolos constitucionais.

De um lado, o STF vinha sendo fortemente criticado pela esquerda desde o julgamento do “mensalão” em 2006. Essas críticas se tornaram ainda mais agudas com o início da operação Lava Jato, em 2014. Ao referendar a operação que levou à prisão do ex-presidente Lula, o Supremo tornou-se objeto de censuras severas por parte de juristas garantistas.

De outro lado, setores conservadores e de extrema direita há muito acusavam o Supremo de manter uma postura “ativista” e “progressista”, especialmente no campo dos costumes. Com a mudança de posicionamento em relação à Operação Lava Jato, que começou na Segunda Turma do Supremo, revendo o entendimento de diversos temas, como a possibilidade de prisão após condenação em segunda instância, a hostilidade de grupos à direita, inclusive de militares, em relação ao Tribunal, foi potencializada (VIEIRA, 2018, 207).

O famoso tuíte do general Villas Bôas, então comandante do Exército, ameaçando o Supremo, caso viesse a permitir a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2018, exemplifica o tensionamento não apenas entre grupos de direita e extrema direita e o Supremo, mas também uma crescente contraposição das Forças Armadas – ressentidas em terem sido alijadas de sua autoatribuída função moderadora – em relação ao Supremo Tribunal Federal.

Como destacado em estudo anterior (VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, 2023c), houve uma diferença sensível no comportamento do Supremo entre o primeiro ano do governo Bolsonaro (2019) e os anos seguintes, não

Figura 4: Demora no julgamento das ações no acervo do STF

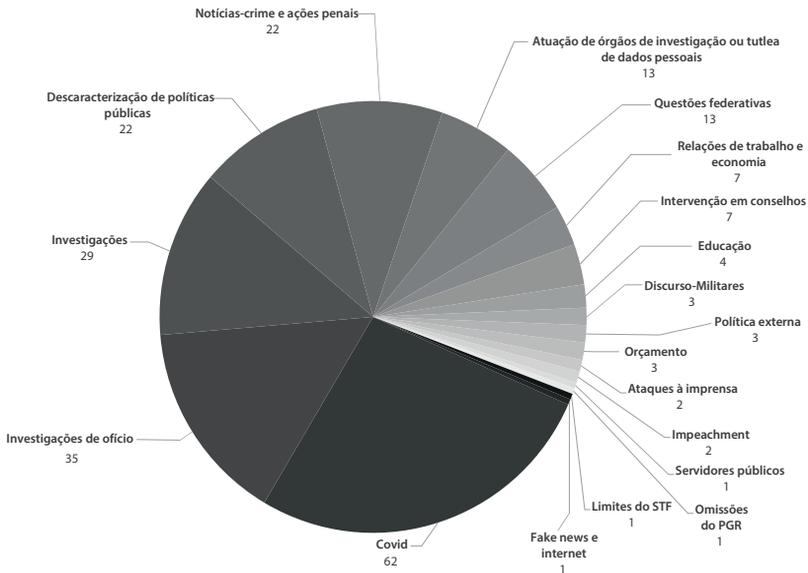
Fonte: VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, 2023c.

apenas em relação ao ritmo de tomada de decisões e a colegialidade com que o Tribunal passou a decidir, mas sobretudo quanto à contundência de suas decisões. Ou seja, houve uma clara mudança de postura do Supremo Tribunal Federal. “Enquanto em 2019, apenas 33,9% das ações ajuizadas contra o Governo tiveram uma primeira decisão proferida no mesmo ano, em 2020, esse número sobe para 68,5%. Além disso, o tempo médio entre a autuação do processo e a primeira decisão diminuiu a partir de 2020: de 70,72 dias em 2019, passou para 23,5 em 2020”.

É importante destacar que diversas ações propostas pela administração Bolsonaro em 2019, sobre temas centrais relativos aos direitos humanos e ao meio ambiente, como o decreto que inviabilizou o funcionamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (ADPF 607), a proibição da visita social em estabelecimentos de segurança máxima (ADPF 579), os decretos que flexibilizavam o acesso a armas de fogo e munição (ADPF 581) ou a liberação de agrotóxicos (ADPF 559), não foram imediatamente enfrentadas pelo Supremo naquele primeiro ano de governo. Isso não significa que o tribunal tenha ficado inerte, como na ADI 6121, em que o Supremo derrubou parcialmente o Decreto 9.759/19, que extinguiu todos os colegiados da administração pública.

Ana Laura Barbosa, pesquisadora do projeto Supremo em Pauta, da FGV Direito SP, elaborou um banco de dados com 198 ações e inquéritos em tramitação no Supremo Tribunal Federal, no período Bolsonaro, que tinham por objeto atos e condutas considerados hostis à Constituição e a seus princípios, levadas a cabo pelo então presidente e seus apoiadores. Essas ações e inquéritos geraram 231 decisões, entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022. A análise do mérito dessas ações justifica apontar o papel central assumido pelo Supremo na defesa da ordem constitucional, ainda que não tenha sido capaz de conter parte do processo de erosão institucional promovido pela gestão Bolsonaro. Mais de 50% das decisões tomadas pelo Supremo nesse contexto se referem à conduta do governo durante a pandemia de COVID-19, somada às investigações e inquéritos relacionados a atos antidemocráticos, como se pode verificar pela figura 5.

Figura 5: Temas das decisões do STF (nas 231 decisões que compõem o universo de pesquisa)



Fonte: Elaboração por Ana Laura Pereira Barbosa, pesquisadora da FGV Direito-SP, a partir das informações oficiais disponibilizadas na página do Planalto: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm> Acesso em: 8 maio. 2023.

6.1 Postura responsiva

A resposta do Supremo Tribunal Federal às investidas do governo Bolsonaro contra direitos fundamentais e políticas públicas de origem constitucional foi robusta. A defesa de grupos vulneráveis, a proteção de órgãos públicos contra tentativas de cooptação e instrumentalização para fins ilegais e, sobretudo, a atuação contundente no período da pandemia, demonstram que o Supremo assumiu uma postura cada vez mais “responsiva” em face da hostilidade à Constituição de 1988.

Logo nos primeiros meses do governo, o Supremo suspendeu a validade de decretos e medidas provisórias que buscavam restringir direitos fundamentais. Impediu a supressão de diversos conselhos de participação social, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança, que haviam sido criados por lei, não podendo ser desmontados por decreto (ADI 621; ADI 622; ADPF 747); obstou a transferência da FUNAI para o Ministério da Agricultura, onde se concentravam as maiores resistências aos direitos indígenas (ADI 6172); defendeu jornais de grande circulação, contra uma tentativa de estrangulá-los financeiramente (ADI 6229); suspendeu efeitos de uma portaria que autorizava o registro tácito de agrotóxicos (ADPF 656 e 658); invalidou diversos decretos editados com a finalidade de flexibilizar o acesso a armas de fogo (ADI 6675 e outras); suspendeu decreto de caráter discriminatório relativo a educação de crianças com necessidades especiais (ADI 6590); suspendeu política de saúde que discriminava a população LGBTQ+ (ADPF 787); restringiu o acesso de grupos religiosos a terras de povos indígenas isolados (ADI 6622); invalidou o decreto que inviabilizou o funcionamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (ADPF 607); invalidou medida provisória que permitia licenciamento ambiental simplificado (ADI 6808); e proibiu o contingenciamento de recursos para o Fundo Nacional de Mudanças Climáticas (ADPF 708).

No campo da captura e do emprego das instituições públicas para favorecer interesses do governo de plantão, em confronto com as nor-

mas constitucionais, o Supremo impediu a nomeação de um diretor da Polícia Federal alinhado ao bolsonarismo, o que poderia comprometer a autonomia da instituição para investigar atos do governo (MS 37097); proibiu a elaboração de dossiê, com informações pessoais, voltado a expor e a intimidar críticos de Bolsonaro dentro das forças de segurança (ADPF 722); estabeleceu os devidos contornos interpretativos do artigo 142 da Constituição Federal, deixando claro não cumprir às Forças Armadas qualquer “função moderadora” do sistema político (MI 7311 e ADI 6457); limitou a ação da Polícia Militar em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia (ADPF 635); restringiu o compartilhamento de informações dentro do sistema de inteligência, estabelecendo critérios de interesse público para sua prática (ADI 6529); defendeu a autonomia das universidades federais (ADPF 759; ADI 6565); e restringiu emendas do relator empregadas para a execução do chamado “orçamento secreto” (ADPF 850 e 851), com o objetivo de garantir apoio parlamentar.

A ação mais contundente do Supremo, no entanto, veio em resposta à postura irresponsável, negacionista, anticientífica e, em muitos aspectos cruel, assumida pelo governo Bolsonaro em durante a pandemia do COVID-19, assim como a tentativa do governo federal de impedir que Estados e Municípios pudessem levar a cabo medidas de prevenção ao vírus e proteção da saúde pública.

Desde o início da pandemia o Supremo tomou decisões voltadas a assegurar o acesso à informações relacionadas à emergência sanitária (ADI 6351 e outras); suspendeu a campanha do governo contra políticas de isolamento social estabelecidas por Estados e municípios (ADPF 688; ADPF 689); impôs derrota ao governo federal ao autorizar que os demais entes da federação pudessem conduzir ações e tomar medidas de prevenção e combate ao vírus, estabelecendo, ainda, que o poder público deveria adotar critérios científicos no combate à pandemia (ADI 672); suspendeu medida provisória que flexibilizava a proteção do trabalhador em face da COVID (ADI 6342 e outras); obrigou o Ministério

da Saúde a divulgar dados (ADPF 690); determinou que o governo adotasse um conjunto de medidas para a proteção de populações indígenas (ADPF 709), assim como das populações quilombolas (ADPF 742); derrubou a proibição de obrigatoriedade de uso de máscara (ADPF 715); confirmou o caráter obrigatório da vacinação (ADI 6586 e ADI 6587); liberou a importação de vacinas por Estados e municípios (ADPF 770); obrigou a União a tomar medidas de emergência no caso da crise sanitária instalada em Manaus (ADPF 756); concedeu mandado de segurança determinando a instalação de CPI no Senado Federal sobre a atuação do governo na pandemia (MS 37760); suspendeu portaria do governo federal que proibia a exigência de comprovação de vacinação por empregadores (ADPF 898), assim como despacho do MEC que proibia a exigência de comprovante vacinal para o retorno às aulas (ADPF 756); e não conheceu ADPF proposta pela União para impedir campanha de vacinação de crianças e adolescentes nos Estados (ADPF 756).

Esse conjunto de decisões demonstram que o Supremo não se absteve de controlar abusos e violações de direitos fundamentais por parte do governo Bolsonaro, além de negligência na implementação de políticas públicas de raiz constitucional. Isso não significa, no entanto, que inúmeras questões não tenham passado ao largo do controle judicial, com forte impacto sobre a violação de direitos de grupos vulneráveis e erosão do próprio sistema de aplicação da lei.

6.2. Postura militante

A postura do Supremo Tribunal Federal foi se tornando militante a partir da escalada de ataques ao Tribunal e à democracia que, não encontrando barreira sólida nos mecanismos de controle ordinário de inteligência e aplicação da lei, impôs ao “guardião” da Constituição a necessidade de suprir a omissão de diversas agências de controle, determinando a abertura de uma série de inquéritos de ofício para suprir essas omissões.

Em 14 de março de 2019, invocando o disposto no artigo 43 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o presidente do STF, ministro Dias Toffoli, determinou a instauração de inquérito criminal (Inq. 4.781) com o objetivo de apurar “notícias fraudulentas, conhecidas como Fake News, denúncias caluniosas, ameaças e infrações revestidas de *animus caluniandi, diffamandi e injuriandi*, que atingem a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros e familiares”, nomeando o ministro Alexandre de Moraes para a condução da investigação (Portaria GP no. 69, 14/03/19).

Este pode ser considerado o primeiro passo do Supremo em direção a uma postura de maior combatividade na defesa da sua jurisdição. Embora não invocando explicitamente a expressão “democracia militante”, em sua curta manifestação em plenário voltada a justificar a abertura desse heterodoxo inquérito, Dias Toffoli deixou claro que “não existe democracia sem Judiciário independente e sem imprensa livre”, razão pela qual atos ofensivos e voltados a intimidar o Tribunal não podem passar ilesos.

A decisão do presidente Toffoli foi uma reação a crescentes ameaças e atos de intimidação a membros do Tribunal, assim como a manifestação de membro do Ministério Público, publicada no site O Antagonista, com informações “falsas” e “ofensivas” e “ameaçadoras”, em relação aos membros da Corte. No mesmo contexto de ataques ao Supremo, setores mais radicalizados à direita passaram a propor o impeachment de membros do Tribunal, com foco especial sobre o ministro Gilmar Mendes, em função de seu reposicionamento no caso da Operação Lava Jato.

A abertura desse inquérito, de ofício, gerou uma forte reação da Procuradoria Geral da República, da imprensa e mesmo de setores mais garantistas da comunidade jurídica, na medida em que impôs ato de censura a um meio de comunicação, assim como uma investigação inusitada, dadas as características do sistema acusatório brasileiro.

O partido Rede Sustentabilidade protocolou uma ADPF (ADPF 572) argumentando, em síntese, que o presidente do Supremo, além de invadir competência do Executivo e do Ministério Público, aos quais caberia dar início a uma investigação, estaria violando o princípio do devido processo legal, da liberdade pessoal e de expressão, da legalidade, assim como afrontado o disposto no artigo 5º, XXXVII, que proíbe juízos e tribunais de exceção. Destacou, na inicial, que pessoas jurídicas não poderiam ser “sujeito passivo” de crimes contra a honra, conforme jurisprudência do próprio Supremo, o que tornaria o inquérito destituído de justa causa. Por fim, apontou violação ao princípio do juiz natural, na medida em que o relator, Alexandre de Moraes, foi escolhido pelo presidente do STF para conduzir o inquérito.

A ADPF 572, que teve o ministro Edison Fachin como relator, apenas foi julgada em junho de 2020. Isso levou a que outros atos e ameaças ao Supremo, além daqueles que motivaram a abertura do inquérito 4.781, em março de 2019, entrassem no horizonte desse julgamento. Ao julgar a ADPF 572, o Supremo delineou sua doutrina da democracia militante. Após relatar as manifestações da Procuradoria Geral da República, da Advocacia Geral da União e as informações prestadas pelo ministro Alexandre de Moraes, designado para presidir o inquérito, converteu o julgamento da medida liminar em julgamento de mérito, por considerar suficientemente instruído o processo.

O ministro Fachin analisou em seu voto cada uma das alegadas violações à Constituição, com particular ênfase para as questões relacionadas à liberdade de expressão e à competência do presidente do Supremo para dar início, *ex officio*, a uma investigação criminal. O ponto central do voto do ministro Fachin, no entanto, foi delinear uma justificativa robusta para a postura militante que o Supremo viria a assumir ao longo do governo Bolsonaro:

Nenhuma disposição do texto Constitucional pode ser interpretada ou praticada no sentido de permitir a grupos ou pessoas suprimirem

o gozo e o exercício dos direitos e garantias fundamentais. Nenhuma disposição pode ser interpretada ou praticada no sentido de excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo.

Essa ordem de ideias ecoa o que Karl Loewestein chamava de democracia militante (*streitbare Demokratie*), mas, ao invés de simplesmente abolir grupo ou partidos, como às vezes é lida a tese do constitucionalista alemão, elas restringem sua aplicação aos atos que, abusando dos direitos e garantias protegidos pela Constituição, invocando-os a pretexto de ideologia política, visam abolir ou restringir direitos de determinadas pessoas ou grupos.

...

Não há ordem democrática sem o respeito às decisões judiciais. Não há direito que possa justificar o descumprimento de uma decisão judicial da última instância do Poder Judiciário. Afinal, é o Poder Judiciário o órgão responsável por afastar, mesmo contra maiorias constitucionais, quaisquer medidas que suprimam os direitos assegurados na Constituição. São inadmissíveis no Estado de Direito democrático, portanto, a defesa da ditadura, do fechamento do Congresso Nacional ou do Supremo Tribunal Federal. Não há liberdade de expressão que ampare a defesa desses atos. Quem quer que os pratique precisa saber que enfrentará a justiça constitucional. Quem quer que os pratique precisa saber que o Supremo Tribunal Federal não os tolerará.

Embora estabeleça como premissa a “posição de preferência” da liberdade de expressão no sistema constitucional brasileiro, o ministro argumenta que é necessário admitir a possibilidade de restrição desse direito, quando dele se fizer uso abusivo, que exponha a democracia

a risco efetivo, desde que essa restrição seja colocada em prática de forma excepcional e restrita. Essas hipóteses encontram-se previstas na lei, como aquelas que proíbem o discurso de ódio, o discurso antissemita, a prática de racismo ou pornografia infantil, mas também aqueles discursos que imponham “risco efetivo” às instituições da democracia ou ao regime de direitos fundamentais.

No juízo de deliberação inicial que compreende a instauração do inquérito, penso que o seu objeto deve-se limitar a manifestações que denotam risco efetivo (grifo meu) à independência do Poder Judiciário (CRFB, art. 2º), pela via da ameaça a seus membros e, assim, risco aos Poderes instituídos, ao Estado de Direito e à democracia. Atentar contra um dos Poderes, incitando o seu fechamento, a morte, a prisão de seus membros, a desobediência a seus atos, o vazamento de informações sigilosas não são, enfim, manifestações protegidas pela liberdade de expressão.

O segundo aspecto militante do voto proferido por Edson Fachin refere-se à possibilidade do presidente do Tribunal dar início a investigação criminal. Para o ministro, a omissão dos demais órgãos de controle, deixaria o sistema constitucional vulnerável a ataques de setores radicais. Logo, o Supremo deveria buscar suprir essa omissão e para isso havia uma autorização legal, prevista no próprio Regimento do STF:

Constata-se, *in casu*, inequívoca ausência de atuação própria dos órgãos de controle com o fim de apurar o intuito de lesar ou expor a perigo de lesão a independência do Poder Judiciário e ao Estado de Direito. Emerge daí a incidência do artigo 43 do RISTF: na omissão dos órgãos de controle, averiguar, no limite da natureza de peça informativa, lesão ou perigo de lesão à independência do Poder Judiciário e ao Estado de Direito.

Da mesma forma, a exigência de que o crime houvesse sido cometido na “sede” do Supremo, não ofereceria obstáculo, uma vez que “... o caráter difuso dos crimes cometidos por meio da internet... permite estender o conceito de sede do Tribunal...”; tendo os crimes apurados no inquérito natureza formal, embora cometidos no ambiente virtual, “também se consumam” dentro da sede do Supremo.

Na conclusão de seu voto, estabeleceu o ministro Edison Fachin uma série de condicionantes à ação do Supremo, reafirmando a necessidade de se demonstrar “risco efetivo” à jurisdição do Supremo, deixando claro que o exercício da “democracia militante” pelo Tribunal não poderia se dar à margem dos direitos e garantias fundamentais, salientando que:

Não há direito no abuso de direito. O antídoto à intolerância é a legalidade democrática. É preciso precatar-se para que a dose do remédio não o torne um veneno. O dissenso é inerente à democracia. O dissenso intolerável é justamente aquele que visa a impor com violência o consenso.

Nesse sentido, demarca o ministro Fachin que a postura militante na defesa da democracia não pode se dar à margem das estruturas normativas da democracia defensiva brasileira. Há regras e poderes a serem empregados na defesa da democracia. A postura militante indica que essas regras e poderes devem ser empregados de maneira vigorosa e que seus responsáveis devem estar vigilantes, inclusive com as armadilhas que são estabelecidas para neutralizar o sistema de defesa da Constituição, mas jamais fora do campo de proteção dos direitos fundamentais.

Em sintonia com o voto do relator, o ministro Gilmar Mendes construiu um largo argumento sobre o uso abusivo da liberdade de expressão nas redes sociais, feito de forma sistemática e com emprego de robôs, com a finalidade de minar a legitimidade do processo eleitoral e das demais instituições democráticas. De acordo com Gilmar Mendes, esse tipo

de estratégia não pode encontrar proteção no sistema de direitos fundamentais. Também citando diretamente a experiência alemã, afirma:

A Alemanha é caracterizada por muitos como uma democracia militante. Nesse sentido, de acordo com Ronald Krotoszynski: ‘qualquer discurso que tenha por objetivo a destruição do governo democrático não possui qualquer proteção de acordo com a Lei Fundamental’.

Afirmando que as Cortes Constitucionais têm a obrigação de zelar pela independência de sua própria jurisdição, enfatizou ser imperativo para o Tribunal assumir uma função política:

[...] quando o que está em causa é a substância política da Constituição, o Tribunal Constitucional é legitimado a atuar em pé de igualdade em relação aos demais órgãos constitucionais...

Com exceção do ministro Marco Aurélio, que acatou as diversas impugnações da autora da ADPF, inclusive de que haveria um vício de origem insanável, uma vez que o Supremo teria usurpado função exclusiva do Ministério Público, os demais ministros do Supremo endossaram o voto do relator, ministro Edison Fachin. Essa decisão teve papel fundamental, pois expressou os fundamentos a partir dos quais o STF passou a agir para conter ações antidemocráticas, em um contexto em que os principais órgãos de controle não vinham cumprindo suas tarefas.

Ao inquérito 4.781, de 14 de março de 2019, se sucederam nada menos do que mais oito inquéritos, diretamente relacionados a ataques ao regime democrático e suas instituições. O próprio inquérito 4781 seria renovado, diversas vezes, em face do posicionamento ambíguo da Procuradoria Geral da República durante o governo Bolsonaro.

Nesse inquérito foram abertas várias frentes de investigação, como a que se convencionou chamar de “gabinete do ódio”, que incluiu a

busca e apreensão em endereços de figuras muito próximas ao ex-presidente da República, como o empresário Luciano Hang e o ex-deputado Roberto Jefferson. Foram autorizadas diligências a fim de apurar o vazamento de informações pessoais dos ministros do Supremo; a prisão do deputado federal Daniel Silveira, que seria condenado em 20 de abril de 2022, por defender medidas antidemocráticas e ações violentas contra os ministros do Supremo. O deputado seria posteriormente indultado pelo presidente da República, em claro sinal de afronta à decisão do Supremo. O indulto viria a ser anulado em maio de 2023 pelo STF.

Em 20 de abril de 2020, a pedido da PGR, foi instaurado o inquérito 4828, que ficou conhecido como inquérito dos “atos antidemocráticos”, para apurar fatos ocorridos no dia 19 de abril, em face de “aglomerações de indivíduos diante de quartéis do Exército brasileiro, do qual foram noticiadas pretensões de animosidade entre as Forças Armadas e as instituições nacionais”, que, àquele momento, consistiam em eventuais crimes capitulados pela Lei de Segurança Nacional. Esse mesmo inquérito passou, posteriormente a investigar os disparos de fogos de artifício contra a sede do Supremo Tribunal Federal, em 13 de junho de 2020.

Em 28 de abril de 2020, também a pedido da PGR, o Supremo instaurou o inquérito 4831, esse presidido originalmente pelo ministro Celso de Mello e posteriormente pelo ministro Alexandre de Moraes, para apurar as denúncias feitas pelo então ministro da Justiça Sergio Moro, sobre a tentativa de interferência na Polícia Federal por parte do presidente Bolsonaro, para atender interesses de seu governo e de seus familiares.

Nesse inquérito, o ministro Celso de Mello determina a liberação do vídeo da reunião ministerial de 22 de abril de 2020, em que o então ministro da Educação ataca o Supremo e o ministro do Meio ambiente propõe aproveitar a pandemia para “passar a boiada” sobre a legisla-

ção ambiental, além do próprio presidente constranger o ministro da Justiça a aceitar mudança na Polícia Federal, por motivação política.

Em 1º. de julho 2021, foi aberto o inquérito 4.874, após o pedido de arquivamento pela PGR do inquérito 4.828, que tinha por finalidade apurar os atos antidemocráticos. A dificuldade de se insurgir contra os sucessivos pedidos de arquivamento promovidos pelo PGR levou a solução proposta pelo ministro Alexandre de Moraes - referendada pela maioria do Tribunal -, de abrir novos inquéritos, por entender que a omissão da PGR prejudicaria a continuidade das investigações. Impôs-se, dessa forma, um posicionamento militante, voltado a mitigar a captura de agências de controle pelo então presidente da República.

Nesse inquérito foi determinada a prisão de Allan do Santos, blogueiro e youtuber divulgador das ideais radicais de Bolsonaro, que fugiu para os Estados Unidos; o bloqueio de diversas contas bancárias de blogueiros envolvidos em atividades antidemocráticas; assim como foi expedido ofício à empresa Google, para fornecer informações sobre monetização de diversos canais envolvidos em difusão de *fake news*.

Em 10 de novembro de 2021 o ministro Alexandre de Moraes determinou o afastamento do ex-deputado Roberto Jefferson da presidência do PTB, por detectar a existência de indício de que estava empregando a estrutura e os recursos do partido para cometer atividades antidemocráticas, consideradas criminosas. Utiliza, nesse caso, uma das típicas ferramentas da democracia militante, ao intervir em esfera de autonomia partidária.

Em 04 de agosto de 2021, o Supremo determinou, de ofício, a abertura do inquérito 4878, para apurar eventuais delitos cometidos pelo presidente Jair Bolsonaro, a partir de “notitia criminis” encaminhada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Bolsonaro teria divulgado em plataformas e redes sociais documentos relativos a uma suposta invasão do sistema e bancos de dados do TSE, com o objetivo de desacreditar

o Tribunal e o processo eleitoral. Estava acompanhado nessa ocasião por um delegado da Polícia Federal e um deputado.

No dia 16 de agosto de 2021, semanas antes das manifestações de 7 de setembro, em que o presidente viria a atacar frontalmente o Supremo, o Tribunal autorizou abertura do inquérito 4879, com o objetivo de apurar a denúncia de que um conjunto de deputados e líderes de caminhoneiros estariam incitando a população a provocar atos de violência contra o Supremo Tribunal Federal e outras instituições constitucionais. Mais uma vez o Supremo iria invocar a gramática da “democracia militante”, ao afirmar que os manifestantes estavam empregando de forma abusiva o direito de liberdade de expressão, reunião e mesmo o direito de greve, ignorando que manifestações não pacíficas, voltadas a constranger as instituições democráticas, não são autorizadas pela Constituição. Nesse inquérito, foram autorizadas diligências para apurar informações de que manifestantes haviam estabelecido recompensa pela “cabeça” de ministros do Supremo e que essas atividades estariam sendo financiadas por um “grande empresário” de Santa Catarina.

Em 3 de dezembro de 2021, o Supremo autorizou a abertura do inquérito 4888, contra a manifestação do PGR, a partir de requerimento da presidência da CPI da Pandemia, que se desenrolava no Senado Federal. De acordo com o relatório final da CPI, o então presidente da República teria incorrido em diversos crimes, que embora não estivessem diretamente associados a atividades democráticas, colocavam em risco a saúde pública da população brasileira.

O caso merece atenção, neste estudo, não apenas pela gravidade da acusação, mas também por reforçar a disposição do Supremo em se contrapor à postura da PGR, que entendia ser desnecessária uma investigação criminal contra Bolsonaro, argumentando que havia uma investigação parlamentar sobre os mesmos fatos. Este caso expôs a tensão aguda existente entre a PGR e o relator do inquérito, que entendeu estar havendo omissão por parte da PGR. Mais uma vez, o

inquérito foi arquivado, mas o relator determinou que a íntegra das investigações fosse encaminhada à Polícia Federal, para que desse continuidade às investigações.

Em 29 de julho de 2022, mais uma vez nas proximidades do 7 de setembro, a Polícia Federal detectou movimentações de grupos antidemocráticos. Em uma decisão de enorme impacto não apenas na mídia, como também em setores empresariais, o ministro Alexandre de Moraes determinou a quebra de sigilo telemático de diversos empresários que participavam de um grupo de WhatsApp, onde circulavam mensagens antidemocráticas. Também nesse período pré 7 de setembro, de 2022, o ministro Alexandre de Moraes determinou a prisão temporária de manifestantes por prática associada ao delito de tentativa de abolição do Estado Democrático de Direito, veiculado pela nova legislação de proteção das instituições democráticas.

Já passada a eleição presidencial de 2022, com a vitória de Lula, o ministro Alexandre de Moraes autorizou uma megaoperação, em 16 de dezembro de 2022, voltada a apurar movimentações que tinham por objetivo impedir a posse do presidente eleito, quando determinou a prisão de suspeitos de tentar implodir um caminhão tanque nas imediações do aeroporto de Brasília para “provocar a intervenção das Forças Armadas”, como assumiu o empresário George Washington de Souza. Determinou ainda a quebra de sigilo bancário e outras medidas em oito Estados da Federação.

Imediatamente após a tentativa de 8 de janeiro de 2023, que resultou na invasão e depredação das sedes dos três Poderes da República, no bojo do inquérito 4879, o ministro Alexandre de Moraes determinou o imediato afastamento do governador do Distrito Federal Ibaneis Rocha. Medida polêmica, pois já havia sido decretada intervenção federal no Distrito Federal. Determinou a dissolução, em 24 horas, dos acampamentos golpistas armados nos arredores de quartéis e unidades militares em todo o território nacional.

Moraes também determinou a prisão do ex-ministro da Justiça e então secretário da segurança do Distrito Federal, Anderson Torres, por suspeita de ter participado da organização dos atos, assim pela sua postura omissiva, que teria facilitado a depredação da sede dos poderes. Posteriormente seria encontrado na residência do ex-ministro de Bolsonaro a minuta de um decreto para instaurar o estado de defesa na sede do Tribunal Superior Eleitoral. O referido decreto estabelecia uma Comissão de Regularidade Eleitoral, composta por nada menos que oito “membros do Ministério da Defesa”, que deveria “reestabelecer a lisura” do pleito eleitoral.

Finalmente o ministro Alexandre de Moraes determinou a abertura de três inquéritos, 4.920, 4.921, 4.922, a pedido da PGR, com o objetivo de investigar a responsabilidade daqueles que invadiram e depredaram a sede dos três Poderes da República, daqueles que deram suporte material e financeiro, bem como daqueles que incitaram os atos golpistas de 8 de janeiro, no qual a conduta do ex-presidente Jair Bolsonaro deve ser investigada. Esses inquéritos envolvem o indiciamento de mais de mil pessoas, que começaram a ter suas denúncias recebidas pelo Supremo Tribunal Federal, em face das distintas condutas criminais das quais estão sendo acusadas.

7. Conclusão

A experiência de defesa da democracia constitucional brasileira durante o governo Bolsonaro pode ser considerada exitosa, uma vez que o regime democrático sobreviveu às ameaças e ataques perpetrados por um presidente da República hostil a sua ordem constitucional (BORGES; VIEIRA, 2023). A natureza acentuadamente consensual do modelo constitucional adotado em 1988 dificulta a ação de lideranças que não sejam capazes de angariar apoio de uma sólida coalizão parlamentar, bem como superar o poder que as instâncias jurídicas possuem de invalidar ações e políticas que confrontem as regras básicas da Constituição.

O Congresso Nacional, ainda que majoritariamente conservador, teve um papel essencial ao bloquear alterações no sistema constitucional ou legal que favorecessem uma rápida deterioração das estruturas democráticas no primeiro mandato de Jair Bolsonaro, que foi um presidente impotente *vis-à-vis* o Poder Legislativo. Não conseguiu impor sua agenda e teve mais vetos derrubados que qualquer um dos seus antecessores.

Embora o presidente da Câmara dos Deputados tenha lhe oferecido um escudo contra mais de uma centena de pedidos de impeachment, essa proteção deu-se em troca de um deslocamento do controle sobre parcelas cada vez maiores do orçamento público, para satisfazer as lideranças parlamentares.

O Senado Federal teve um comportamento mais conflitivo com o presidente da República, que culminou com a instauração da CPI do COVID-19, embora isso apenas tenha acontecido após determinação do Supremo Tribunal Federal. O relatório final da CPI imputou uma série de crimes ao presidente e seus auxiliares na condução da pandemia. Até o presente momento essas imputações não se transformaram em qualquer tipo de responsabilização.

O Congresso Nacional deu, por fim, uma contribuição fundamental ao sistema de proteção da democracia brasileira, ao aprovar Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito (a Lei 14.197/21), conferindo ao sistema de justiça bases mais claras para a responsabilização daqueles que atentem contra as instituições democráticas. Apesar de alguns vetos presidenciais, a lei passou a ser imediatamente empregada pelo Supremo Tribunal Federal nos diversos inquéritos voltados a investigar atos antidemocráticos.

A sociedade civil, em clara aliança com a chamada mídia tradicional, também desempenhou um importante papel na defesa da democracia. A aproximação de importantes representações empresariais, como a FIESP e a FEBRABAN, com centrais sindicais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, indicou a existência de uma

rede inusitada de sustentação das instituições e dos processos constitucionais, notadamente o Supremo Tribunal Federal e o sistema de urnas eletrônicas. Manifestações contundentes de apoio à democracia e de confiança no processo eleitoral brasileiro, feitas pelos governos dos Estados Unidos e de países europeus, também contribuíram para proteger o regime democrático.

É relevante destacar que, apesar da ação insidiosa do presidente e de seus apoiadores, incitando sistematicamente a intervenção militar, prevaleceu a autocontenção no comando das Forças Armadas, que se negou a embarcar na aventura autoritária, ainda que vozes da caserna, muitas delas acomodadas ao lado de Bolsonaro, tenham se deixado seduzir pelas propostas autoritárias do presidente da República.

Nesse contexto desafiador, o Supremo Tribunal Federal ocupou uma posição central tanto na contenção dos ataques ao arcabouço de direitos fundamentais, ao abuso de poder, à tentativa de captura de órgãos de Estado, à irracionalidade e ao obscurantismo na condução da pandemia, como na defesa, propriamente dita, da institucionalidade democrática.

Os ataques sistemáticos à jurisdição constitucional e a alguns dos ministros do STF, que não sofreram oposição das demais instituições de controle, como a Procuradoria Geral da República, tiveram que ser contidos pelo próprio Supremo, suprimindo essas omissões. A postura militante do Supremo manifestou-se pela contundência e proatividade com que exerceu sua função de guardião da Constituição Federal de 1988, empregando em toda a sua latitude a legislação de defesa das instituições do Estado Democrático de Direito.

Ao longo dos últimos quatro anos, o Supremo deixou claro que não abdicaria de sua missão de defender a ordem constitucional democrática, mesmo quando pressionado pelo Executivo, por setores das Forças Armadas ou mesmo pelos segmentos mais radicalizados da opinião pública. A enorme fragmentação e conflituosidade interna do Tribunal, assim como

o declínio na confiança da população em relação ao Tribunal, a partir de 2013 (ICJ FGV Direito SP, 2021), favoreceu um certo ceticismo sobre a capacidade do Supremo colocar os devidos limites a um presidente populista. Mas, como se manifestou o Ministro Luís Roberto Barroso, quando o tema é a defesa da democracia o Supremo se apresenta unido.

Isso não significa que não se possa apontar omissões e erros no exercício de sua função de “guardião” da Constituição. Muitas são as decisões passíveis de críticas e que demandam correções. Mas certamente houve mais acertos do que erros. O volume e a substância da jurisprudência do STF neste período permitem afirmar que o Supremo assumiu de maneira consciente a difícil tarefa de combater ativamente os ataques à democracia perpetrados pelo Executivo e manter um diálogo com o parlamento, com o objetivo de contribuir para a construção de uma alternativa eleitoral ao candidato da extrema direita autoritária e populista.

O Supremo agiu em plena sintonia com o Tribunal Superior Eleitoral, que não apenas defendeu as urnas eletrônicas e o processo de apuração dos ataques do presidente da República e dos militares a ele alinhados, mas também desempenhou um papel essencial na contenção do emprego e difusão de notícias falsas durante o pleito. No exercício de sua competência normativa e de policiamento do processo eleitoral, o órgão editou e aplicou a Resolução TSE no. 23.610/19, que proíbe a “divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos”.

A defesa da democracia brasileira exigiu uma postura militante das instituições constitucionais e da própria sociedade civil, conferindo efetividade às diversas ferramentas de nossa democracia defensiva. Ao Supremo coube um papel central, que apenas foi possível em decorrência do grande número de atribuições e poderes que lhe foram conferidos pela Constituição Federal de 1988, bem como ao modo como esse Tribunal “supremocrático” colocou em prática essas atri-

buições ao longo de sua história recente. Não é trivial que o Supremo não tenha sucumbido no exercício de sua tarefa de defesa da democracia, como ocorreu com muitos outros tribunais ao redor do mundo (ISSACHAROFF, 2015).

A sobrevivência da democracia não pode, no entanto, ficar dependente desse sistema de proteção institucional, por mais robusto que ele seja. As ferramentas da “democracia defensiva”, assim como a “postura militante” daqueles que ocupam as instituições de defesa da democracia, podem contribuir para conter ciclos conjunturais de autoritarismo populista, mas jamais poderão substituir o sistema político propriamente dito, na função de coordenar conflitos políticos e promover soluções para o atendimento das expectativas de bem-estar dos cidadãos dentro de uma sociedade plenamente democrática.

No momento em que a democracia brasileira começa a retornar à normalidade e que as ameaças não mais partem do cerne do poder ou mesmo das Forças Armadas, é fundamental que a postura militante empunhada pelo Supremo Tribunal Federal, durante o governo Bolsonaro, também de contraia, pois, como lembra o ministro Fachin, ao definir os contornos da democracia militante brasileira, “é preciso precatar-se para que a dose do remédio não o torne um veneno”.

Bibliografia

BARBOSA, R.; CASARÕES, G. Statecraft under God: Radical Right Populism meets Christian Nationalism in Bolsonaro's Brazil. *Millennium*, v. 50, n. 3, p. 669–699, 1 jul. 2022.

BAXI, U.; VIEIRA, O; VILJOEN, F. **Transformative constitutionalism: comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa**. Pretoria. Pretoria University Press, 2013.

BORGES, A.; VIEIRA, O. V. **Democracia militante e a quadratura do círculo**. *JOTA Info*, 16 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/democracia-militante-e-a-quadratura-do-circulo-16022023>>. Acesso em: 15 mar. 2023

COSTA. **Bolsonaro mandou FAB sobrevoar STF para quebrar vidraças, diz Jungmann**. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/bolsonaro-mandou-fab-sobrevoar-stf-para-quebrar-vidracas-diz-jungmann/>>. Acesso em: 8 maio. 2023.

DAHL, R. A. **Democracy and its Critics**. [s.l.] Yale University Press, 1989.

DIAMOND, L. Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 141–155, 2015.

ELY, J. H. **Democracy and distrust: a theory of judicial review**. Nachdr. ed. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1980.

FOLHA DE S. PAULO. **Bastam um soldado e um cabo para fechar STF, disse filho de Bolsonaro em vídeo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/basta-um-soldado-e-um-cabo-para-fechar-stf-disse-filho-de-bolsonaro-em-video.shtml>>. Acesso em: 8 maio. 2023.

FOLHA DE S. PAULO. **Ato por cartas une sociedade com falas duras pela democracia e contra golpismo de Bolsonaro; siga**. Disponível em: <<https://aovivo.folha.uol.com.br/poder/2022/08/11/6185-cartas-pela-democracia-tem-atos-simultaneos-pelo-pais-siga.shtml>>. Acesso em: 7 maio. 2023.

GRIMM, D. **Past, present and future**. Oxford. Oxford University Press, 2016.

HOLMES, S. **Passions and constraint: on the theory of liberal democracy**. [s.l.] University of Chicago Press, 1995.

HUQ, A.; GINSBURG, T. How to Lose a Constitutional Democracy. *UCLA Law Review*, v. 65, n. 1, p. 78–169, 2018.

ISSACHAROFF, S. **Fragile democracies: contested powers in the era of constitutional courts**. Cambridge. Cambridge University Press, 2015.

LANDAU, D. Abusive Constitutionalism. *U.C. Davis Law Review*, v. 47, p. 189, 2014 2013.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die**. Portland: Broadway Books, 2018.

LIPSET, S. M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. **American Political Science Review**, v. 53, n. 1, p. 69–105, mar. 1959.

LOEWENSTEIN, K. Autocracy Versus Democracy in Contemporary Europe, I. **American Political Science Review**, v. 29, n. 4, p. 571–593, ago. 1935.

LOEWENSTEIN, K. Militant democracy and fundamental rights, I. **American Political Science Review**, v. 31, n. 3, p. 417–432, 1937a.

LOEWENSTEIN, K. Militant Democracy and Fundamental Rights, II. **American Political Science Review**, v. 31, n. 4, p. 638–658, ago. 1937b.

MAQUIAVEL, N. **Discursos Sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. [s.l.] Sílabo, 2010.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo Editora Companhia das Letras, 2019.

MÜLLER, J.-W. Citizens as militant democrats, or: just how intolerant should the people be? **Critical Review**, v. 34, n. 1, p. 85–98, 2022.

NOBRE, M. **Limites da democracia: De junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. [s.l.] Todavia, 2022.

PONTES, J. G. M. **Democracia militante em tempos de crise**. 26 maio 2020.

POPPER, K. **The Open Society And Its Enemies**. 1. ed. London: Routledge | Taylor & Francis Group, 2011. v. 02 Vol. Set

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Modernization: Theories and Facts. **World Politics**, v. 49, n. 2, p. 155–183, 1997.

RIJPKEMA, B. **Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance**. 1a edição ed. London; New York: Routledge, 2018.

RUEDIGER, M. A.; GRASSI, A. **Desinformação online e eleições no Brasil: a circulação de links sobre a desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no facebook e no youtube**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

SARMENTO, D. OSTF na crise da Democracia brasileira: do lavajatismo à democracia militante.

SCHEPPELE, K. L. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**, v. 85, p. 545–583, 2018.

SCHEPPELE, K. L. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**, v. 85, p. 545–583, 2018.

VARGAS, M.; FEITOSA, C. **TSE exclui militar de grupo de fiscalização das eleições por divulgar fake news**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/08/tse-exclui-militar-de-grupo-de-fiscalizacao-das-eleicoes-por-divulgar-fake-news.shtml>>. Acesso em: 8 maio. 2023.

VIEIRA, O. V. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441–463, 2008.

VIEIRA, O. V. **A batalha dos poderes**. 1a Edição ed. São Paulo, Brazil: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, O. V. **A Constituição e sua reserva de justiça: Uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2023.

VIEIRA, O. V.; GLEZER, R. Populismo Autocrático e Resiliência Constitucional. **Revista Interesse Nacional**, v. 47, p. 66–76, dez. 2019.

VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. **Authoritarian infra-legalism: the strategy of the Bolsonaro administration to implement its illiberal agenda without support in the Legislature. in A tool of autocracy or a force of resistance? Deciphering law's place in Brazil under Bolsonaro**. São Paulo: editora FGV, 2023a (no prelo).

VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. Infralegalismo autoritário: uma análise do governo Bolsonaro nos dois primeiros anos de governo. Em: GOUVÊA, C. B.; CASTELO BRANCO, P. H. V. B.; CUNHA, B. S. (Eds.). **Democracia, Constitucionalismo e Crises**. 2023b (no prelo).

VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. Supremocracia e infralegalismo autoritário: O comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. **Novos estudos CEBRAP**, v. 41, p. 591–605, 9 jan. 2023c.

A Cooperação Sul-Sul e o setor privado: um balanço das relações do Brasil com Angola e Moçambique no século XXI

André Guzzi e Laurindo Tchinhama

André Cavaller Guzzi é professor de Relações Internacionais no curso de Administração Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas. É doutor em Ciência Política pela City University of New York. Laurindo Tchinhama é professor substituto na Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e professor na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). É Mestre pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), e doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC-SP).

1 - Introdução

Os dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) indicam que o Brasil possui acordos vigentes de cooperação técnica bilateral com 38 países africanos. Dentre eles, Angola e Moçambique ganham especial destaque nessa relação. Grande parte desses acordos foi firmada a partir da década de 1990, e especialmente a partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que tinha na Cooperação Sul-Sul um dos pilares de sua inserção internacional. A

Cooperação Sul-Sul fez parte do objetivo da política externa brasileira do governo Lula em tornar o país um protagonista nas relações internacionais, sendo um porta voz dos países do denominado Sul Global, alavancando um tipo de relação mais horizontal entre eles e menos dependente dos países do Norte.

Após o fim do governo Lula, a partir do governo de sua sucessora, Dilma Rousseff, a política externa para a África e a Cooperação Sul-Sul começou a perder força. Isso se deu tanto pelas mudanças do cenário interno do Brasil, marcado por crise econômica e política sem precedentes na história recente, quanto internacionais, como a Primavera Árabe e seus desdobramentos, que afastaram o Brasil dos países em desenvolvimento. Ainda internamente, ocorreu a Operação Lava Jato que denunciou os escândalos de corrupção envolvendo empresas brasileiras que atuavam nos países do Sul Global, sobretudo na América Latina e África, desde o governo Lula, especialmente em Angola e Moçambique. Os governos dos presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro tinham uma visão pouco favorável a uma política externa orientada para os países do Sul Global, principalmente no último governo.

O governo brasileiro assumiu um espaço relevante na promoção da Cooperação Sul-Sul ao longo da história, a partir do paradigma universalista que nasce com a Política Externa Independente (1961-1964) e conquista seu ápice nos governos Lula desde 2003. Durante esse governo, houve um movimento consciente de estreitamento dos laços diplomáticos e econômicos do Brasil com países da América Latina e África, traduzido na abertura de novas embaixadas brasileiras na África, na ampliação dos fluxos comerciais e no lançamento de diversos projetos de cooperação técnica, através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que passaram a envolver não somente o Itamaraty, mas também órgãos como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Neste

mesmo cenário, grandes empresas brasileiras nos setores de construção civil, como a Odebrecht e a OAS, e de exploração de petróleo e minérios, como a Petrobrás e a Vale, intensificaram suas operações em países latino-americanos e africanos. Tais empresas tornaram-se alvos das investigações da Lava Jato e, em decorrência dos problemas judiciais, interromperam suas operações no exterior, causando recuo da Cooperação Sul-Sul na política externa brasileira.

Este trabalho busca explorar as interseções entre dimensões externas e domésticas na construção da Cooperação Sul-Sul brasileira, com ênfase nos países da África, enfocando nos casos de Angola e Moçambique. Argumentamos que a política externa brasileira para o Sul Global, por um lado, buscou reafirmar o protagonismo do Brasil utilizando pilares da sua identidade, como cooperação, solidariedade e da construção de uma ordem internacional menos desigual. Por outro lado, a Cooperação Sul-Sul não estava isolada das dimensões políticas e econômicas do país: ela foi afetada por interesses de setores econômicos cruciais para o projeto econômico e a governabilidade das administrações petistas. No campo político, dado o quadro de progressiva polarização da sociedade, notou-se grande politização ao redor das iniciativas para o entorno estratégico brasileiro (África e América Latina), com a oposição ao PT denunciando a Cooperação Sul-Sul como parte de um projeto ideológico descolado dos interesses nacionais de longo prazo.

Concluimos que a ideia de tornar o Brasil protagonista do cenário internacional através de uma projeção no Sul Global perdeu força e credibilidade nos últimos anos em razão dos seguintes fatores: a perda do dinamismo econômico do Brasil, os escândalos de corrupção denunciados pela Lava Jato contra as empresas brasileiras no exterior e a forma com que a Operação foi conduzida e, no âmbito global, a crescente competição das potências emergentes, por exemplo entre os membros dos BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul –,

que passaram a atuar com estratégias particulares para obter maior influência no Sul Global (Lechini, 2012).

Para compreender essa dinâmica, o trabalho analisa a relação do Brasil com dois países da África, Angola e Moçambique. As bases desse relacionamento remontam aos processos de independência dos dois países, reconhecidos prontamente pelo Brasil em 1975, e ao desejo brasileiro de acercar-se do mundo lusófono ao longo das décadas seguintes. Nos dois governos de Lula, graças ao potencial econômico e político de ambos os países, eles foram elevados à condição de parceiros estratégicos do Brasil, servindo de plataforma para uma ambiciosa política africana brasileira e para grandes projetos de cooperação técnica e de infraestrutura. Anos mais tarde, a atuação de empresas públicas e privadas nestes países foi alvo das investigações da operação Lava Jato.

O artigo também destaca que, nesse processo, os países da África, diferente do que sugerem alguns trabalhos nesta área, não adotam uma postura passiva na condução dessas relações, apesar da assimetria de poder entre eles e o Brasil. Ao contrário, suas demandas também impactam os projetos da Cooperação Sul-Sul e a atuação das empresas brasileiras em seu território.

Para obter as informações, foram utilizadas fontes primárias e secundárias, notícias de jornais, além de uma série de entrevistas com pesquisadores acadêmicos do Brasil e da Angola sobre as operações da Lava Jato e o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Assim sendo, discutimos primeiro a construção da Cooperação Sul-Sul e da Política Externa Brasileira para a África. Depois, apresentamos a intersecção entre a agenda da Cooperação Sul-Sul na política externa brasileira com a África e o setor privado no século XXI. Na sequência, os casos de Angola e Moçambique serão brevemente apresentados.

Por fim, serão realizadas algumas considerações a respeito da política externa do Brasil para a África e a Cooperação Sul-Sul, dado o atual contexto da reeleição de Lula, cujo terceiro mandato se iniciou em janeiro de 2023, e a sinalização de que o continente africano e as relações com o eixo Sul voltarão a ser prioridades de sua política externa.

2. A construção da Cooperação Sul-Sul e da Política Externa Brasileira para a África

Apesar do debate em torno da Cooperação Sul-Sul e das relações com a África ter sido cada vez mais frequente nas últimas décadas devido, em grande medida, ao fortalecimento de economias emergentes e à crescente busca por novos mercados e oportunidades de cooperação, a orientação ao Sul Global (antigamente descrito como Terceiro Mundo) não é uma novidade na política externa brasileira. Ela tem suas raízes na década de 1960, quando o Brasil passou a se aproximar de países em desenvolvimento. Ao longo daquele período, momentos de aproximação e relaxamento com o continente africano foram consequências da conjuntura econômica internacional, das agendas próprias que cada governo trouxe consigo em relação ao alinhamento do Brasil no sistema internacional (através de uma maior aproximação com os países do Norte ou do Sul global), e dos interesses comerciais do setor privado do país.

A proposta de uma política externa brasileira voltada para a África não se limitou apenas à relação histórica colonial do país com o continente, que é frequentemente mencionada pela literatura (D'Ávila, 2010). Ela também se relaciona ao projeto expansionista da política externa brasileira em relação ao continente durante a Guerra Fria, especialmente nas décadas de 1960 e 1970, período em que o processo de independência dos Estados africanos foi impulsionado (Pimentel, 2000; Visentini, 2017; Silva, 2019). Nesse contexto, a ideia era con-

trabalhançar a política externa adotada por outros países e estabelecer relações de solidariedade com os novos Estados, criando um novo cenário estratégico para as políticas comerciais e de desenvolvimento brasileiras direcionadas à África (Ribeiro, 2010; Miyamoto, 2009).

O Brasil manteve uma postura autônoma estabelecendo relações com países do Terceiro Mundo independentemente das questões ideológicas da época. Destacam-se a política do “pragmatismo ecumênico e responsável” do governo do general Ernesto Geisel (1974-1979) e do universalismo de João Figueiredo (1979-1985). O pragmatismo ecumênico e responsável foi pautado na ideia de expansão das relações Brasil para além das divisões ideológicas que marcavam o contexto da Guerra Fria. O propósito dessa política externa era promover abertura e expandir mercados para a exportação de produtos manufaturados e reforçar a política de substituição das importações devido a expansão da industrialização (Ribeiro, 2010; Spektor, 2004). Nessa política, o governo brasileiro manteve laços com seus parceiros tradicionais, como os Estados Unidos, e também expandiu relações com países do bloco soviético.

O marco do pragmatismo responsável para a África foi a aproximação do Brasil com as ex-colônias portuguesas na década de 1970, imediatamente após suas independências. Paradoxalmente, o regime militar brasileiro, abertamente anticomunista, apressou-se a reconhecer a soberania de Angola, sob o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), e de Moçambique, com o governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) - ambos com influência da União Soviética.

Os resultados dessa aproximação evidenciaram a relevância da África na política externa brasileira nesta década, quando, por exemplo, as exportações para o continente cresceram mais de 129,1%, com venda de produtos industrializados e automóveis, especialmente, e as importações cresceram em torno de 300%, saindo de US\$ 170 milhões

para US\$ 680 milhões (Ribeiro, 2010; Pimentel, 2000). No período do universalismo assistiu-se a mais um reforço na aproximação com a África, especialmente com a Angola, intensificando suas relações políticas e econômicas a partir de uma comissão mista entre os países (Visentini, 2017).

Nas décadas de 1960 e 1970, a Cooperação Sul-Sul ganhou destaque nas discussões internacionais, sobretudo no âmbito da ONU. Seu objetivo era preencher a lacuna existente na pauta de desenvolvimento desigual da política internacional entre os Estados da periferia do sistema internacional e o Norte global.¹ Um dos princípios centrais da Cooperação Sul-Sul, estabelecido no Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) em 1978, é a cooperação técnica, que veio a se tornar o principal tipo de cooperação estabelecido entre os países do Sul, incluindo o Brasil. Este tipo de cooperação trata-se de um compartilhamento de conhecimento e experiências entre os países do Sul Global para resolverem problemas em comum.

A Cooperação Sul-Sul também pressupõe uma relação de horizontalidade entre os parceiros desse compartilhamento de know-how. Em suma, a Cooperação Sul-Sul surgiu como uma forma dos países do Sul global se unirem e buscarem soluções conjuntas para seus problemas, em um contexto em que o Norte global dominava a agenda internacional. A postura pragmática do Brasil em relação à Cooperação Sul-Sul durante a Guerra Fria permitiu que o país se tornasse um importante ator da cooperação internacional, estabelecendo relações estratégicas com os países africanos.

No período 1960 e 1970 houve um estreitamento das relações comerciais entre o Brasil e o continente africano com a chegada de gran-

1. Os conceitos de Norte e Sul global não dizem respeito às posições geográficas dos Estados, mas sim de uma divisão geopolítica em que os países são divididos por níveis de desenvolvimento econômico, social e político. O Sul Global é composto por países da América Latina, África e Ásia com diversos níveis de desenvolvimento e com processo de industrialização tardio se comparado aos países do Norte, mas enfrentando semelhantes problemas político, econômicos e sociais.

des empresas brasileiras no continente nas áreas de exploração de recursos naturais, infraestrutura e investimentos. Em 1979, a convite do presidente de Angola, Agostinho Neto, a Petrobras iniciou atividades no país, seguida pela construtora Odebrecht, quatro anos mais tarde. Além disso, o Brasil assinou contratos de countertrade com a Nigéria e Angola, o que significa a troca de petróleo por produtos industrializados (Brun, 2016).

Na década de 1980, as relações Brasil-África arrefeceram por vários motivos: o Brasil passou por uma grande crise econômica, refletida em alto endividamento, inflação e queda no crescimento e no PIB, e estava em pleno processo de redemocratização, fazendo com que se voltasse para dentro (Silva, 2019; Visentini, 2017; Ribeiro, 2010; Pimentel, 2000). Apesar desse afrouxamento, o Brasil manteve suas bases devido às operações das empresas brasileiras nos países africanos ao longo de todo esse período (Visentini, 2017).

Na década de 1990 e início dos anos 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), houve reaproximação das relações com o continente africano. Esta retomada decorre de dois fatores. O primeiro foi a institucionalização do espaço da lusofonia, representado pela inauguração, em 1996, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O segundo foi a participação do Brasil nos diversos organismos internacionais com vistas à projeção brasileira nos foros multilaterais, confiante no apoio dos países africanos.

A primeira década dos anos 2000 foi o auge da reaproximação dos laços com a África Subsaariana, durante os dois mandatos do governo de Lula da Silva. A retomada do continente na agenda diplomática do Itamaraty foi atrelada ao modelo de Cooperação Sul-Sul que o Brasil abraçou como uma estratégia para se aproximar dos países do Sul global (PINHO, 2013). Com o objetivo central de fomentar o protagonismo do Brasil no cenário internacional, a agenda de Cooperação Sul-Sul do governo brasileiro foi trazida para o centro de sua política

externa e passou a caminhar lado a lado com uma expansão de operações de empresas brasileiras nos países do eixo Sul global.

3. A agenda da Cooperação Sul-Sul brasileira com a África e o setor privado no século XXI

Nos dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2010), houve um processo de reafirmação de compromisso com a Cooperação Sul-Sul na África. O governo reatou-se à ideia da não exclusão dos Estados periféricos na pauta brasileira no sentido de que todos os atores, sejam eles do Sul ou Norte global, contribuem para o desenvolvimento e crescimento do Brasil. A novidade foi a busca pelo protagonismo do Brasil no sistema internacional pelo Sul global, colocando, assim, o continente africano entre as prioridades, catapultando o protagonismo do Brasil em projetos de Cooperação Sul-Sul (Ribeiro, 2010) e

Nos dois primeiros governos Lula, o Brasil buscou maior protagonismo no sistema internacional pelo Sul global, colocando a África entre as prioridades da Cooperação Sul-Sul e abrindo as portas para a atuação de empresas privadas no continente.

abrindo as portas para a atuação de empresas privadas no continente. Logo, é imprescindível compreender essas tendências do governo Lula e suas principais dificuldades enfrentadas na elaboração e implementação.

Diversas iniciativas marcaram o ponto de inflexão das relações Brasil-África no governo Lula, como por exemplo, a (re)abertura de embaixadas no continente, de 17 para 39 representações diplomáticas (Amorim, 2010). Isso ocorreu inclusive em países com os quais o Brasil tinha pouca ou nenhuma relação política e comercial até então, fazendo com que a política externa do Brasil na África se inscrevesse num projeto mais amplo de “autonomia pela diversificação” (Vigevani, 2007). Esse movimento representou o

primeiro passo na consolidação de relações diplomáticas entre os países, por isso, esse crescimento representa um simbolismo importante no estreitamento dos laços diplomáticos com o continente africano. Além disso, destacam-se cerca de 30 visitas oficiais aos países africanos ao longo do governo Lula e mais de 60 visitas oficiais de representantes africanos ao Brasil (Ferreira, 2016).

A aproximação entre o Brasil e os países do Sul Global (além da África, América Latina) pela Cooperação Sul-Sul, se pautou na transferência de conhecimento para a implementação de programas e políticas consideradas bem-sucedidas no país. Por se tratar de uma transferência de ferramentas e know-how, em vez do financiamento de projetos ou da exportação de um programa ou política pronta, esse modelo de cooperação chama-se cooperação técnica. Por funcionar sob demanda dos países parceiros da cooperação, os princípios de cooperação técnica – solidariedade, reciprocidade e não intervenção – vão na direção da política externa do governo Lula de horizontalidade e solidariedade com os países do Sul Global (Amorim, 2010).

Nesse sentido, houve um aumento substancial de acordos de cooperação entre o governo brasileiro e países da África, passando de 39 para 238 acordos assinados durante o governo Lula (Mendonça e Faria, 2015). Os projetos foram implementados por organizações brasileiras nas áreas do acordo, por exemplo, o SENAI em projetos de formação, a FIOCRUZ em saúde, e a EMBRAPA em agropecuária.

Durante o governo Lula também houve um aumento expressivo de operações de grandes companhias brasileiras no continente Africano. O aumento das operações ficou concentrado nas mãos de poucas empresas em razão do pequeno número delas com capacidade de realizar grandes projetos de construção e de exploração de recursos naturais em território estrangeiro.

A relação entre a política externa orientada para África e o aumento da atuação das companhias brasileiras no continente foi uma via de mão

dupla. Por um lado, as empresas, algumas das quais já bem posicionadas no continente (como era o caso da Petrobrás e da Odebrecht), aproveitaram essa aproximação impulsionada pela política externa do governo para angariarem mais financiamentos e ampliarem sua presença nesses países. Por outro lado, a atuação dessas empresas e a relevância dos seus projetos para o desenvolvimento local corroborou ainda mais para posicionar o Brasil como uma potência internacional.

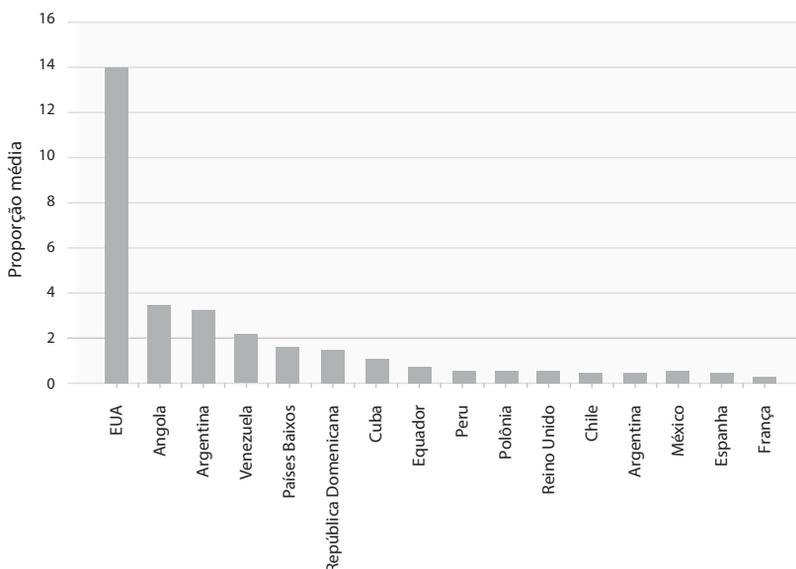
De forma ampla, esse alinhamento entre o setor privado e a política externa de um país faz parte de uma prática comum entre muitos países chamada “diplomacia comercial”, em que o país atua ativamente para abrir mercados e explorar investimentos para empresas nacionais. No caso do Brasil, as estratégias da política externa que tinham esse objetivo de se aproximar ao continente, junto com relações próximas que o presidente Lula tinha com alguns chefes de governo africanos, impulsionaram ainda mais essa relação. Além disso, via BNDES, as empresas brasileiras puderam obter financiamento e concessão de créditos para operarem em projetos de reconstrução nacional.

Em relação aos financiamentos do BNDES, tema que acabou tendo grande desdobramento no futuro dos projetos de Cooperação Sul-Sul do Brasil e nas relações do país com o Sul global, são destinados às empresas brasileiras e não ao país onde o projeto é executado. Para as operações internacionais, nos moldes das empreiteiras que atuam na África, o Banco oferece a linha de crédito pós-embarque, que consiste em financiar apenas a parte exportada pelo Brasil, sejam eles bens ou serviços. Caso uma empresa brasileira consiga a licitação de um projeto de infraestrutura no exterior, por exemplo, ela pleiteia ao financiamento do Banco para os bens e/ou serviços necessários a tal projeto e o responsável pela restituição do orçamento é a empresa importadora ou o governo estrangeiro. Neste sentido, conforme o relatório do BNDES de 2017, através do financiamento do Banco, é o Brasil que recebe recursos do exterior e não o contrário (BNDES, 2017, p.215).

Vale pontuar que tais operações antecedem o governo Lula, mas a maior parte dos empréstimos do BNDES às empresas na África ocorreu em 2008, em meados do segundo mandato do presidente. Em relação às empresas financiadas pelo Banco, as principais no ramo de construção e engenharia foram a Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa (BNDES 2017, p.224). Os principais países de destino desse ramo de financiamento são Angola, Argentina, Cuba, Venezuela e República Dominicana (BNDES 2017, p.227).

Ao contrário do que muito se noticiou a respeito de um suposto favorecimento do BNDES para financiar algumas poucas empresas, através do que se chamou de política dos campeões nacionais, o processo de financiamento funcionava da seguinte maneira: o Banco publica políticas operacionais, quem pleiteia o investimento são as empresas brasileiras e quem ganha o financiamento são as empresas que têm capacidade de realizar os projetos propostos.

Tabela 1: Países de destino das exportações brasileiras apoiadas pelas linhas pós-embarque do BNDES – 2001-2016 (US\$ bilhões, em valores correntes)



Fonte: BNDES, 2017, p. 221.

Em termos de política externa, todas essas iniciativas de aproximação do continente Africano visavam tornar o Brasil um protagonista no sistema internacional a partir das relações com países do Sul global. Por estarem inseridos na mesma lógica, essas dinâmicas influenciavam umas às outras e de muitas formas distintas. Em alguns casos, os acordos de Cooperação Sul-Sul do Brasil serviram para abrir as portas do país para empresas brasileiras. Além disso, muitas das visitas de Lula aos países parceiros da Cooperação Sul-Sul eram acompanhadas por uma comissão de empresas interessadas nos projetos de infraestrutura e exploração de recursos nestes países.

Em outros casos, como foi em Moçambique e que será detalhado na próxima parte deste artigo, os projetos de Cooperação Sul-Sul, quando precisavam de infraestrutura e financiamento, obtinham tais recursos das empresas privadas brasileiras presentes no país. Por fim, alguns projetos de Cooperação Sul-Sul de formação profissional tinham o objetivo de capacitar mão de obra para atuar nos ramos das empresas brasileiras no país. Em outras palavras, pode-se dizer que Cooperação Sul-Sul serviu como um *soft power* do governo brasileiro para atrair parceiros e abrir mercados (Vilas-Bôas, 2014).

No entanto, os diferentes interesses dos atores envolvidos nessas dinâmicas acabaram por causar obstáculos a esse interesse da política externa brasileira em se aproximar do Sul Global, incluindo sobretudo países da África e América Latina, e, eventualmente, ao seu esfacelamento. O exemplo claro foi a Operação Lava Jato que foi deflagrada em 2014, ao fim do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, para investigar esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro das empresas privadas e do governo para obter contratos e acessar o financiamento do BNDES.

As investigações não ficaram exclusivamente em operações dentro do Brasil, mas também foram denunciados diversos esquemas de corrupção das empresas brasileiras no exterior realizando propinas para conseguir contratos com os governos. Envolvido na investigação, o

Departamento de Justiça dos Estados Unidos, divulgou um documento, em 2006, mostrando o valor das propinas da empresa Odebrecht para os governos dos países estrangeiros, conforme tabela abaixo.

Tabela 2: Valor Pago em Propina pela Odebrecht para os Governos Estrangeiros de acordo com as investigações da Lava Jato

País*	Valor pago (em US\$)	Período
Angola	50 milhões	2006-2013
Argentina	35 milhões	2007-2014
Colômbia	11 milhões	2009-2014
República Dominicana	92 milhões	2001-2014
Equador	33,5 milhões	2007-2016
Guatemala	18 milhões	2013-2015
México	10,5 milhões	2010-2014
Moçambique	900 mil	2011-2014
Panamá	59 milhões	2010-2014
Peru	29 milhões	2005-2014
Venezuela	98 milhões	2006-2015

* Por ordem alfabética

Fonte: Resultado da Investigação da Odebrecht nos Estados Unidos. Disponível em Poder 360 “Odebrecht trabalha para fechar acordos em países da América Latina” Jan. 2017 < <https://www.poder360.com.br/lava-jato/odebrecht-trabalha-para-fechar-acordos-em-paises-da-america-latina/> >. Acesso em 15 de Março, 2023.

No momento da Lava Jato, a política externa brasileira para o Sul Global já vinha perdendo força. O contexto nacional e internacional era muito diferente do governo Lula, devido aos efeitos da crise econômica internacional e da política nacional, forçando o governo da Dilma Rousseff a olhar para dentro. No contexto interno, destacam-se como elementos da crise, “[o] enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade; [a] quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo; [...] [o] emperramento da gestão pública com perda da capacidade indutora do Estado [...]” (Lessa e Cervo, 2014, p.149). Portanto, sofrendo os impactos econômicos e a redução da atenção aos assuntos internacionais,

alguns projetos da Cooperação Sul-Sul tiveram que ser interrompidos por falta de recursos (Mello, 2015).

As denúncias de corrupção das empresas brasileiras pela Operação Lava Jato causaram interrupção nas operações das empresas envolvidas nos escândalos de corrupção no exterior. Somando-se às dificuldades impostas ao governo de Dilma para manter um enfoque na agenda de política externa, os abusos da Operação evidenciados pela “Vaza Jato” e uma grande atenção midiática às investigações, fizeram com que todo o projeto de política externa de aproximação aos países do Sul global, sobretudo da África, acabasse se desmoronando. Isso, mais tarde, veio abrir caminho para que os governos seguintes (Temer e Bolsonaro) redirecionassem suas agendas de política externa para os países do Norte global.

4. A Cooperação Sul-Sul do Brasil e o setor privado na Angola e em Moçambique no governo Lula

Na intensificação e aprofundamento das relações Sul-Sul do governo Lula, as relações com parceiros tradicionais no continente, nomeadamente Moçambique, Angola, África do Sul e Namíbia, foram privilegiadas, o que significou uma continuidade das prioridades estabelecidas em governos anteriores. No que tange à Angola e Moçambique, especificamente, a aproximação do Brasil ocorreu tanto pelo denominador comum do idioma, quanto pela relação histórica desde suas independências em 1975. Tais elementos impulsionaram o estreitamento das relações bilaterais, ao mesmo tempo em que serviram de palco para a projeção dos interesses globais do Brasil (Miyamoto, 2009).

Uma das estratégias de aproximação do governo brasileiro com o continente foi o perdão da dívida que o Brasil promoveu com vários países, incluindo Moçambique em 2004, e que tinha como troca maior facilidade de comércio bilateral e entrada das empresas brasileiras nos países (Visentini, 2017; Ziebell de Oliveira, 2015; Vargem, 2008). Para

compreender a relação da Cooperação Sul-Sul com a atuação do setor privado brasileiro no continente e as dificuldades da implementação dos projetos é fundamental realizar uma análise sobre cada um desses países.

4.1. Relações Brasil e Moçambique

Moçambique foi o principal parceiro de projetos de Cooperação Sul-Sul do Brasil na África, em termos de quantidade de projetos assinados entre os dois países. Com o fim da guerra civil em 1992, o governo e a economia de Moçambique estavam relativamente estáveis nos anos 2000, o que possibilitava a negociação com atores internacionais de acordos de assistência e cooperação internacional.

Com o Brasil os principais temas de cooperação foram, nesta ordem, nas áreas de saúde, educação, agricultura e fortalecimento internacional (Fingermann, 2019; Gonzaga, 2022; ABC, 2010). Para a execução dos projetos de Cooperação Sul-Sul em Moçambique, diversos atores governamentais e não governamentais do Brasil foram envolvidos nos projetos, com destaque, conforme mencionado anteriormente, a FIOCRUZ nos projetos de saúde, a EMBRAPA nos projetos de agricultura e o SENAI nos projetos de educação.

Vale destacar os projetos da área de saúde no país. Através do Acordo Brasil-Moçambique e do Convênio de Cooperação Fiocruz-Ministério da Saúde de Moçambique, diversos projetos de saúde foram implementados no país entre 2000 e 2014, sendo que o principal deles foi a construção de uma fábrica para produção de antirretrovirais anunciada em 2003, mas que começou a operar apenas dez anos depois (Pereira, 2017). Apesar de todas essas iniciativas, Pereira (2017) explica que os projetos de saúde enfrentaram diversas dificuldades logísticas, operacionais e de recursos tanto do lado de Moçambique para implementar tais projetos quanto do lado do Brasil em operar tais acordos, enviar materiais, recursos e profissionais para o país.

Através dos projetos na área de saúde é possível notar os efeitos da relação entre a Cooperação Sul-Sul e as empresas brasileiras no país em outros setores. A Vale do Rio Doce foi convidada pelo governo do país à exploração de carvão na região de Moatize, um ano depois do anúncio brasileiro de apoio à construção da fábrica (Pereira, 2017). Dessa forma, pode-se dizer que a fábrica aproximou a relação entre os países e facilitou a penetração da Vale no país. Ao mesmo tempo, quando a fábrica estava em construção, houve uma crise dos custos, e foi apenas em consequência do financiamento da Vale que o projeto foi finalizado (Pereira, 2017). Esta relação entre a empresa e fábrica, portanto, é um exemplo de conexão entre as agendas da Cooperação Sul-Sul e das empresas privadas.

A exploração de carvão na região de Moatize foi o maior projeto da Vale no território africano. Apesar da proposta de que esse projeto traria desenvolvimento local através da atração de outros negócios, como a exploração era majoritariamente escoada, ela causou pouco impacto para o desenvolvimento local. Ao contrário, a exploração e escoamento realizados pela empresa causaram diversas consequências negativas para sociedade local, uma vez que diversas pessoas foram reassentadas em razão de tais atividades.

Além da Vale, outras empresas brasileiras realizaram operações em Moçambique, entre elas a Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Eletrobras, com o financiamento do BNDES para os produtos e serviços importados (BNDES, 2017). A Odebrecht realizou a construção do aeroporto de Nacala, cidade portuária por onde a Vale exportava a maior parte do carvão de Moatize, com o propósito de atender supostas demandas que as operações da Vale e outras empresas trariam para a região (BBC News, 2017).

No entanto, em razão da crise econômica mundial e crises internas da Vale envolvendo a quebra das barragens em Mariana (MG), as operações foram perdendo força até que a Vale decidiu terminar

o contrato (BBC News, 2017). Dessa forma, o desenvolvimento que havia sido prometido para o local não ocorreu e o aeroporto, que foi construído, mal chegou a ser utilizado. Sobre este último, conforme visto na Tabela 2, de acordo com o documento do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, entre 2011 e 2014, a Odebrecht pagou aproximadamente US\$900 mil de propina para funcionários do governo para obter facilitações do contrato para a construção.

O grande número de projetos de Cooperação Sul-Sul que aconteceram em Moçambique precisam ser analisados caso a caso para uma compreensão dos seus diversos desdobramentos no país. Outros projetos de grande dimensão que não foram discutidos aqui foram o Pro-Savana, na área de desenvolvimento agrícola, e a Universidade Aberta do Brasil (Fingermann, 2019). No entanto, já se sabe que grande parte deles enfrentou muitos obstáculos e que, em razão do distanciamento do governo brasileiro da África, não avançaram ou foram interrompidos, como foi o caso do Senai em Maputo (Mello, 2015).

4.2. Relações Brasil e Angola

Angola foi o país que mais recebeu empresas brasileiras na África. Os países mantêm uma parceria seletiva e estreita, nos setores comerciais, de investimentos, serviços, cooperação política, cultural e técnica (Miyamoto, 2009; Visentini, 2017). Apesar da relação histórica entre os dois países, foi no governo Lula que as relações ficaram ainda mais próximas. Lula esteve em Angola nos anos 2003, 2005 e 2009, fator que permitiu maior abertura do mercado angolano para empresas privadas brasileiras entre grande, média e pequenas. O ex-presidente angolano José Eduardo dos Santos, que governou o país de 1979 a 2017, também esteve três vezes no Brasil (em 2005, 2009 e 2010) (Visentini, 2017; Teixeira Filho, 2011). Portanto, a relação não acontecia apenas no nível político e diplomático, Lula e Dos Santos

mantinham uma relação de amizade, para além dos laços ideológicos ligados à esquerda política entre o PT e o MPLA.

Quando Lula assumiu o poder em 2003, Angola havia acabado de sair de uma guerra civil de aproximadamente 30 anos. Em entrevista realizada com o professor angolano Abel Paulo Gamba, em 26 de março de 2023, ele explica que, com o fim da guerra civil, o presidente Dos Santos criou o Gabinete de Reconstrução Nacional (GRN), cujo objetivo principal era a coordenação dos projetos estratégicos na reabilitação das infraestruturas do país. Nesta senda, surgiram várias empresas estrangeiras, dentre elas as brasileiras, das quais pode-se citar a Odebrecht e a Queiroz Galvão, que estiveram envolvidas em obras estratégicas como construção de barragens e estradas nacionais.

Na área de Cooperação Sul-Sul, Brasil e Angola firmaram doze acordos de cooperação técnica com destaque na saúde e educação durante o governo Lula (Visentini, 2017). No entanto, diferente do caso de Moçambique, a maior parte das relações entre o Brasil e Angola foram diretamente voltadas para questões comerciais, o que pode ser explicado pelo fato de Angola ser um dos maiores produtores e exportadores de petróleo de continente africano.

Além da Petrobrás e da Odebrecht, outras empresas brasileiras que tiveram operações em Angola foram a Vale do Rio Doce, Embraer, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez (José, 2011). A construção da hidrelétrica de Capanda e bairros residenciais, pela Odebrecht, exportação de viaturas, construção de infraestruturas demandaram um crédito de cerca de 580 milhões de dólares (Pimentel, 2000; Ribeiro, 2010; Visentini, 2017). Os dados indicam que cerca de 50 empresas brasileiras se instalaram em Angola.

Conforme mostrado na Tabela 2, a Angola foi o país onde mais ocorreu propina da Odebrecht no exterior conforme as investigações da Lava Jato. A empresa chegou a Angola em 1984, quando assinou o con-

trato para construir a central hidrelétrica de Capanda, no rio Kwanza, o maior de Angola, com objetivo de abastecer a capital do país, Luanda. O projeto, concluído em 2004, envolveu a construção de linhas de transporte e subestações elétricas para transformação da energia. Gamba explicou que a função da Odebrecht no país era muito diversificada: atuou no ramo da produção de açúcar, etanol e eletricidade a partir da cana, executou o projeto de expansão do abastecimento de água potável de Luanda, a construção de condomínios, estradas, avenidas e obras de saneamento, exploração de diamantes, e controlou a rede de supermercados *Nosso Super*.

No tocante aos escândalos de corrupção denunciados pela Lava jato, Gamba explicou que o esquema da Odebrecht em Angola funcionava sem a observância da lei de contratação pública, ou seja, a obra estava disponível, ao invés do GRN emitir um anúncio de concurso público, e convites eram feitos mediante propinas e as obras eram atribuídas por ajustes diretos.

Por outro lado, dados recenes permitem entender que a decadência das empresas brasileiras possibilitou a rápida projeção chinesa em Angola diante da estratégia chinesa “Going Out Strategy”, projeto do governo chinês de internacionalização das suas empresas. Tal fato impactou na presença das empresas privadas brasileiras, uma vez que os chineses adotaram uma política de cooperação internacional competitiva que permite o fornecimento de materiais, produtos e equipamentos para construção e requalificação de infraestrutura oriundo da China, além de outros setores (Mender e Tian, 2020).

Conforme os autores, projetos angolanos como a requalificação da Estrada KifangondoCaxitoUígeNegage, iniciado em 2003, a construção do Hospital Geral de Luanda, construído em 2006, e a requalificação do sistema de abastecimento de água de Caxito, concluído em 2016, se destacam nessa cooperação sino-angolana. Ademais, o governo chinês tem um total de 35 empresas na lista de espera para atuarem no mercado angola-

no, desbancando o protagonismo das empresas brasileiras e portuguesa dominavam o setor de construção em 2004 (Mendes e Tian, 2020).

Em síntese, pode-se apontar duas questões a respeito da intersecção da Cooperação Sul-Sul e das empresas brasileiras na África. Primeiro, o desequilíbrio de poder entre o Brasil e os países estudados e a atuação das empresas brasileiras no continente indicam uma relação complexa de práticas extrativistas e pouco (ou nenhum) enfoque no desenvolvimento local (Silva, 2019; Clements e Fernandes; 2013; Curado, 2010; Visentini, 2010).

Apesar da assimetria de poder entre os países, existiu, nas relações do Brasil com a Angola e Moçambique, um papel ativo dos governos africanos em definir seus interesses e os parâmetros destas relações. Isso pode ser evidenciado nas relações pessoais entre os chefes de Estados, no caráter *demand-driven* dos projetos de Cooperação Sul-Sul, e nas relações diretas entre os governos dos dois países com as empresas brasileiras.

Em segundo lugar, os dois casos não refletem a totalidade da Cooperação Sul-Sul do Brasil na África, nem que todos possuem objetivos comerciais diretos ou indiretos. Isso exigiria uma análise de mais projetos de Cooperação Sul-Sul, sobretudo em países menos prioritários na agenda comercial do Brasil e projetos de outros setores, como de cultura, administração pública e educação.

5. Cenários Futuros

Com o retorno do presidente Lula ao poder, em 2023, é crucial olhar para esse processo e assimilar algumas lições aprendidas. Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), momento em que os escândalos da Lava Jato vieram à tona, notou-se que os governos de Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022) reorientaram a atenção, de forma descoordenada, para o Norte Global e se afastaram de uma agenda orientada pela busca

do protagonismo do Brasil através de uma aproximação com o Sul global. Neste sentido, havia um interesse dos governos Temer e Bolsonaro, e que de fato ocorreu, em descontinuar a política externa para a África, desenvolvida nas gestões de Lula no início do século XXI. Os escândalos da Lava Jato foram centrais para deslegitimar as ações do Brasil na África.

Na medida que a política externa do Brasil para o Sul global foi retrocedendo, outras grandes potências assumiram o espaço nos projetos de desenvolvimento na África, sobretudo na área de infraestrutura, com destaque da presença ativa da China. A maior parte dos projetos de infraestrutura na Angola que eram brasileiros agora são majoritariamente chineses, e de outros países com interesses econômicos no continente. Em Moçambique, o projeto da Vale foi vendido para a empresa japonesa Mitsui. Mesmo que todos os problemas de atuação das empresas do Brasil na África indiquem a necessidade de uma revisão completa da atuação do setor privado no continente africano, sobretudo nas áreas de extração e de construção civil, a questão é que, se o governo brasileiro quiser retomar suas relações com a África, isso não irá acontecer sem resistência de outros países com interesses expansionistas no continente.

Ainda que o presente trabalho argumente que o principal obstáculo da Cooperação Sul-Sul na África foram as intrincadas relações com a expansão de grandes empresas de extração e empreiteiras, outras questões a respeito da política externa para África e para os projetos de Cooperação Sul-Sul merecem atenção.

Primeiro, para promover uma política externa para a África, faz-se necessário compreender as reais necessidades dos países do continente e, a partir daí, políticas para a África. Ou seja, é preciso tratar as especificidades dos países africanos e reconhecer que existem várias Áfricas, e que cada país e região merece tratamento específico.

Segundo, é fundamental compreender se a prática se alinha ao discurso da Cooperação Sul-Sul. É possível fazer uma cooperação que seja dentro do que é proposto? Em vez de focar no que a Cooperação Sul-Sul *deve ser*, focar no que ela *é* e como resolver seus principais desafios de implementação.

Por fim, é fundamental promover um sistema de *accountability* para os projetos da Cooperação Sul-Sul (Pinho, 2013). A falta de transparência na relação da Cooperação Sul-Sul e empresas privadas no continente marcou não só a política externa brasileira como corrupta, mas também a imagem dos países africanos como corruptíveis, reforçada por uma visão social estereotipada do continente (Saraiva, 2011), sobretudo quando a política externa brasileira para o continente passou a ser alvo da polarização política e ideológica que circundam o cenário político do Brasil nos últimos anos.

Bibliografia

- ABC. A cooperação técnica do Brasil para a África. Brasília, 2010.
- Amorim, Celso. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. In: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 53, 2010.
- Barka, Habiba Ben. Brazil's Economic Engagement with Africa. Africa Economic Brief, vol. 2, no. 5, 2011, pp. 1-11.
- BBC News. O aeroporto fantasma da Odebrecht em Moçambique, que o BNDES financiou e tomou calote. 27 de Novembro 2017.
- BNDES. Livro Verde: nossa história tal como ela é. Rio de Janeiro: BNDES, 2017.
- Brun, Eloide. Mudanças no panorama internacional por meio das relações Sul Sul: relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio. Brasília: FUNAG, 2016.
- Cervo, Amado Luiz e Lessa, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014) Revista Brasileira de Política Internacional. vol.57, no. 2, 2014, 133-151.
- Clements, Elizabeth e Fernandes, Bernardo. Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique. Agrarian South: Journal of Political Economy, vol. 2, no. 1, 2013, pp. 41-69.
- D'ávila, Jerry. Hotel Trópico: Brasil e o desafio da descolonização na África (1950-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.
- Esteves, Paulo. Brazil's South-South Health Cooperation in Mozambique: 'structuring projects' and their dynamics. BPC Papers, vol.3, no. 2, 2013.
- Ferreira, Wallace. FHC e Lula na África sob as perspectivas diplomática e econômica. Universitas: Relações Internacionais, Brasília, vol. 14, no. 1, 2016.
- Fingermann, Natália. Brasil e Moçambique na Cooperação Sul-Sul: Entre Avanços e Recuos. Desafios para Moçambique, 2019.
- Gala, Irene Vida. A política externa do Governo Lula para a África: a política externa como instrumento de ação afirmativa... ainda que não só. Curso de Altos Estudos (CAE), Instituto Rio Branco (IRBr), 2007.
- Góes, Francisco. 2012. Brasil quer replicar com outros países da África modelo de comércio com Angola. Valor Econômico, 2 May. Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/2640008/brasil-querreplicar-com-outros-paises-da-africa-modelo-de-comercio-com-angola>. Acesso em 25 de março de 2023.
- Gonzaga, Kátia V. P. A cooperação internacional técnica educacional do Brasil com países africanos e a interculturalidade : conceitos , reflexões e pressupostos para uma Cooperação Sul-Sul. Revista Brasileira de Pós-Graduação, vol. 17, no. 38, 2022.
- José, Joveta. A Política Externa De Angola: Novos Regionalismos e Relações Bilaterais com o Brasil, 2011.
- Lechini, Gladys. Brics e África: a grande incógnita. Boletim de Economia e Política

Internacional, no. 9, 2012. Marcondes, Danilo. Brasil e Moçambique construindo a cooperação em defesa. *Desafios para Moçambique*, IESE, December, 2019, pp. 377–392.

Mello, Patrícia Campos. Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África. *Folha de S. Paulo*, 22 de Março, 2015.

Mendes, Carmen. e TIAN, Xintong. As motivações políticas e económicas da presença chinesa em Angola. *Relações Internacionais*, no. 65, 2020, pp. 57–70.

Mendonça, Wilson e Faria, Carlos Aurelio. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58, no. 1, 2015, pp. 5-22.

Miyamoto, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 52, no. 2, 2009, pp. 22–42.

Pereira, Eduardo. Análise dos principais desafios e entraves para a cooperação técnica internacional em saúde Brasil-Moçambique. *Ciencia e Saúde Coletiva*, vol. 22, no. 7, 2017, pp.2267-2276.

Pimentel, José Vicente. Relações entre o Brasil e a África subsaariana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43, no. 1, 2000, pp. 5–23.

Pinheiro, Leticia e Gaio, Gabrieli. “Cooperation for development, Brazilian regional leadership and global protagonism”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, no.2, 2014.

Pinho, Carlos Eduardo. South-South cooperation for development: Brazil-Africa relations in the promotion of public policies (2003-2012). *America Latina Hoy*, vol. 63, 2013, pp. 91–112.

Ribeiro, Claudio. A política africana do Brasil no pós-guerra fria. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, no. 35, 2010, pp. 55–79.

Santana, Ivo. Relações económicas Brasil-África: a Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano. *Estudos Afro-Asiáticos*, vol. 25, no. 3, 2003, pp. 517–555.

Saraiva, Miriam. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais (IPRI-UNL PT)*, vol. 44, 2014, pp. 25-35.

Saraiva, José Flávio. Uma nova África Atlântica nas Relações Internacionais do Século XXI. *Relaciones Internacionales*, 2011, pp. 297–319.

Silva, Antonio G. Delfino. A política externa do Governo Lula com a África Lusófona: dimensão política, cooperativa, educacional e económica. *Revista do Instituto de Ciências Humanas*, vol. 15, no. 22, 2019, pp. 80–96.

Spektor, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, no. 2, 2004, pp. 191–222.

Teixeira Filho, Antonio Eduardo. *As Relações Económicas Brasil - África Subsaariana Na Perspectiva Da Nova Geografia Económica : O Caso De Angola e De Moçambique*. Universidade Técnica de Lisboa, 2011.

Vargem, Alex André. A Política Externa Brasileira para a África no Governo Lula. *Ponto-e-vírgula*, vol. 6, no. 4, 2008, pp.6–11.

Vigevani, Tullo A PEB de Lula - autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, 2007, pp. 273–335.

Vilas-Bôas, Julia. A presença de empresas brasileiras na África: incentivos, atrativos e motivações. Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito à obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais. 2014.

Visentini, Paulo Fagundes. Cooperação Sul-Sul, diplomacia de prestígio ou imperialismo “soft”? As relações Brasil-África do Governo Lula. In: *Século XXI*, Porto Alegre, vol.1, no.1, Jan.-Dez, 2010.

Visentini, Paulo Fagundes. As Relações Brasil-Angola: pivô da diplomacia africana. In: Morosini, Fabio e Badin, Michelle (eds.). *A nova diplomacia econômica das relações Brasil-Angola: desvendando os seus instrumentos políticos, jurídicos e econômicos*. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Civil, 2017.

Zanini, Fabio. *Euforia e Fracasso do Brasil Grande: política externa e multinacionais brasileiras no governo Lula*. Editora Contexto, 2017.

Ziebell de Oliveira, Guilherme. Política Africana do Brasil: Mudança Entre Lula E Dilma? *Conjuntura Austral*, vol. 6, no. 29, 2015, pp. 29-47.

Por que as democracias da América Latina estão estagnadas

Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñán

Scott Mainwaring é professor de ciência política na Universidade de Notre Dame. Aníbal Pérez-Liñán é professor de ciência política e assuntos globais na Universidade de Notre Dame. Seu ensaio “Cross-Currents in Latin America” apareceu na edição de janeiro de 2015 do Journal of Democracy.

De 1990 até o início da década de 2010, o grande desafio enfrentado pela democracia na maioria dos países latino-americanos foi a sua qualidade medíocre. A região tinha apenas um regime totalmente autoritário consolidado, Cuba. Com poucas exceções, os colapsos democráticos pareciam ser coisa do passado. A democracia se desgastou drasticamente na Venezuela após 1999, mas, entre 1985 e 2010, aprofundou-se no Brasil, de longe o país mais populoso da região. A baixa qualidade da democracia na maioria dos países era uma preocupação, mas a região estava passando por seu momento mais democrático.

Nos últimos anos, infelizmente, essa situação se deteriorou e a América Latina agora contribui para o declínio global da democracia.

**Publicado originalmente como “ Why Latin America’s Democracies Are Stuck ”, Journal of Democracy, Volume 34, Number 1, January 2023 © 2023 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.*

Na região como um todo, a democracia está em pior forma do que em qualquer outro momento desde o final da década de 1980. A estagnação democrática, com grandes déficits de qualidade democrática, continua a ser a situação mais comum e, onde houve uma mudança acentuada desde 2002, ela foi negativa. Seis países passaram por erosão ou rupturas democráticas, sem um único caso claro de aprofundamento democrático para compensar esses declínios. Venezuela e Nicarágua têm atualmente regimes completamente autoritários e altamente repressivos, juntando-se a Cuba.

A democracia se desgastou no Brasil e no México, os dois maiores países da região, e El Salvador se transformou em um regime autoritário competitivo sob o presidente Nayib Bukele desde sua eleição, em 2019. Nenhum país da região experimentou um aprofundamento democrático significativo desde a restauração da democracia peruana em 2001, embora o Equador, no rescaldo da vitória presidencial de Lenín Moreno em 2017, tenha recuperado o nível medíocre de democracia que desfrutou de 1980 até 2007, quando Rafael Correa foi eleito presidente.

Casos de erosão ou colapso entremeiam uma atmosfera geral de estagnação democrática. O que queremos dizer com esse termo? As democracias estagnadas da região (ou semidemocracias) enfrentam déficits democráticos importantes e persistentes que os impedem de se tornar democracias mais solidamente liberais. Nos últimos anos, muitos estudiosos escreveram sobre “tomadas de controle” pelo Executivo (*executive takeovers*) e retrocesso democrático, mas poucos discutiram como a grande maioria dos países da “terceira onda” de democratização parece incapaz de fazer o movimento para uma democracia de maior qualidade. Em vez disso, eles ficam estagnados como democracias de baixo nível, com grandes déficits democráticos.¹

Por que o aprofundamento da democracia é tão difícil e a estagnação, tão comum? Vemos três razões. Primeiro, grupos poderosos, como redes de organizações criminosas, forças policiais não reforma-

das e grupos de interesse que pertenciam à antiga coalizão do governo autoritário fazem o que podem para bloquear o caminho. Não desejam ver os direitos dos cidadãos protegidos, as eleições tornadas mais livres e justas, o poder do Executivo controlado, ou atores armados, como paramilitares ou agências de repressão e controle dos cartéis do narcotráfico, restringidos ou eliminados.

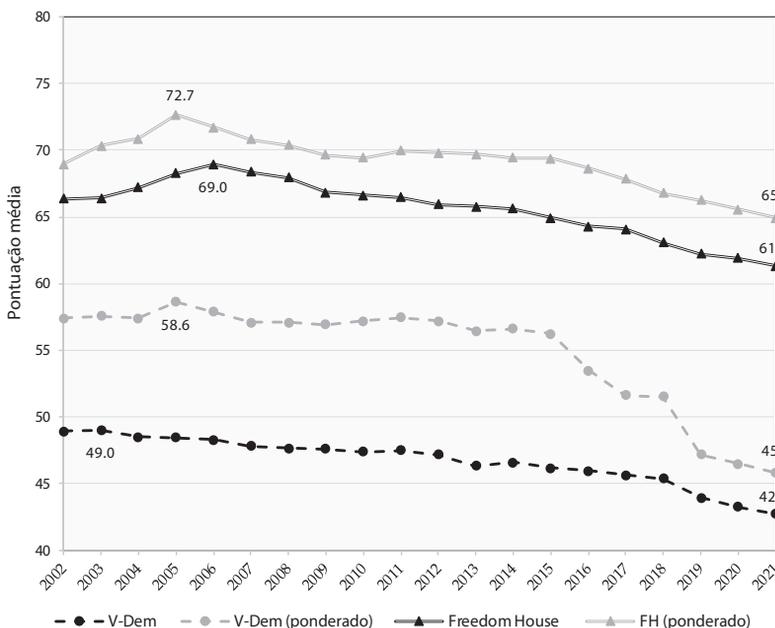
Em segundo lugar, os maus resultados de governança na maioria dos países latino-americanos alimentaram a insatisfação com a democracia, abrindo caminho para populistas autoritários que protestam contra um establishment malsucedido.

Em terceiro lugar, o que chamamos de “Estados híbridos” violam os direitos dos cidadãos, não conseguem garantir segurança e serviços públicos de qualidade e são parcialmente capturados por poderosos atores estatais, políticos e grupos de interesse privados, que não querem construir instituições mais eficientes baseadas no Estado de direito. Estados híbridos combinam alguns setores burocráticos eficientes e inovadores e outros marcados por corrupção, patrimonialismo, ineficiência e autoritarismo. Juntos, atores coercivos, maus resultados e Estados híbridos enfraqueceram o comprometimento dos cidadãos com a democracia. Isso prepara o terreno para a estagnação e a recessão democrática.

Evolução geral da América Latina

Usamos as pontuações para a democracia liberal publicadas pelo projeto Variedades da Democracia (V-Dem), bem como as classificações da Freedom House para mapear os níveis de democracia e os processos de aprofundamento democrático, estagnação, erosão e colapso. As 67 perguntas que o V-Dem usa para seu Índice de Democracia Liberal e as 25 perguntas que a Freedom House usa para sua escala de 0 a 100 abrangem as características mais importantes da democracia liberal.

Figura 1: Tendências no Índice de Democracia Liberal (V-Dem) e no índice da Freedom House da América Latina



Nota: Os rótulos de dados mostram os dados mais altos e os de 2021 para cada série.

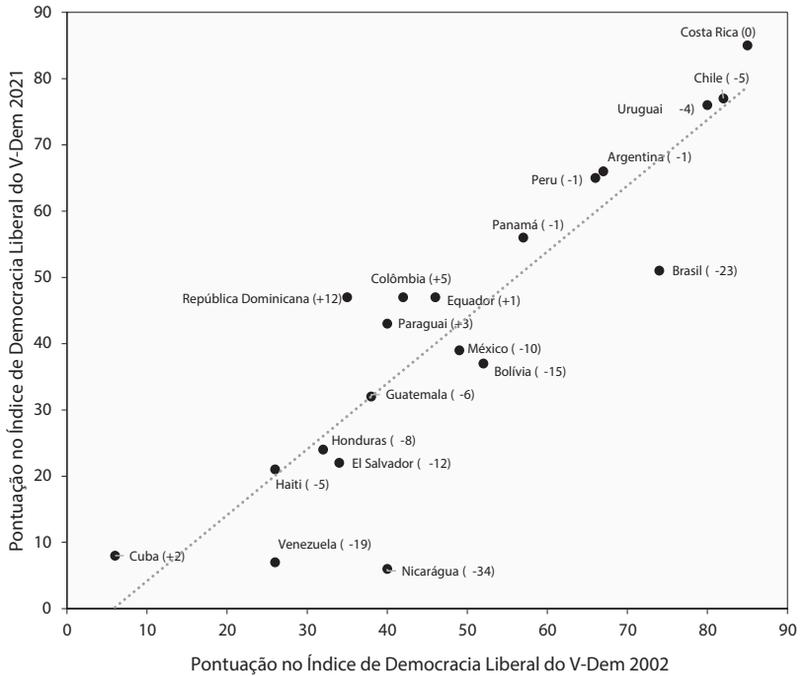
Fontes: Michael Coppedge et al., “V-Dem Country–Year Dataset v12”, Varieties of Democracy (V-Dem) Project; Freedom House, “AggregateCategoryandSubcategoryScores,2003–2022”, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/Aggregate_Category_and_Subcategory_Scores_FIW_2003-2022.xlsx.

A Figura 1 mostra a pontuação média no Índice de Democracia Liberal do V-Dem para os vinte países latino-americanos (recalibrada numa escala de 0 a 100) e a pontuação média da Freedom House em sua escala de 0 a 100 de 2002 (o primeiro ano em que usou essa escala) a 2021. Em ambas as escalas, uma pontuação mais alta mostra um maior nível de democracia. A Figura 1 também mostra as mesmas informações ponderadas pela população do país. Essas importantes medidas de democracia mostram, ambas, um declínio preocupante, embora modesto, começando em 2007 segundo a Freedom House e em 2004 de acordo com o V-Dem (com base nos dados não ponderados). Como os casos de erosão incluem os dois maiores países da região, Brasil e México

— juntos, esse par abriga cerca de 348 milhões dos 656 milhões de habitantes da América Latina —, o declínio é mais acentuado quando são usadas as pontuações ponderadas. O declínio tem sido gradual, mas é cumulativamente significativo, de 58,6 em 2005 para 45,8 em 2021 na escala ponderada V-Dem, com declínios de 6 a 8 pontos da pontuação alta para a pontuação de 2021 nos outros três indicadores.

Essas médias escondem grandes diferenças entre países, tanto no nível de democracia quanto no tamanho da variação nas últimas duas décadas. A Figura 2 mostra as pontuações no Índice de Democracia Liberal do V-Dem (recalibradas numa escala de 0 a 100) para os países latino-americanos no eixo vertical e as pontuações de 2002 no eixo horizontal, com a diferença entre as duas pontuações entre parênteses.

Figura 2: Pontuações no Índice de Democracia Liberal do V-Dem, 2021 vs. 2002



Fonte: Michael Coppedge et al., “V-Dem Country-Year Dataset v12”, Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

A Figura 2 mostra a prevalência de casos de estagnação e erosão democrática em termos líquidos (ou seja, simplesmente comparando 2021 com 2002) e a quase completa ausência de casos de aprofundamento. Seis países sofreram uma erosão substancial (pelo menos dez pontos nessa escala). Um (a República Dominicana) melhorou 12,5 pontos, e treze mostraram pouca variação líquida (menos de dez pontos). A Freedom House mostra padrões muito semelhantes, com o mesmo número (seis) de casos de declínio de, pelo menos, dez pontos desde 2002, apenas um caso de aprofundamento (Argentina) e o mesmo número de casos (treze) mostrando pouca variação líquida desde 2002.

A América Latina abriga atualmente cinco categorias de regimes (pontuação no Índice de Democracia Liberal do V-Dem 2021 entre parênteses):²

- 1) Democracias liberais de alto nível: Costa Rica (85), Chile (77) e Uruguai (76).
- 2) Democracias de nível médio: Argentina (66), Peru (65), Panamá (56) e Brasil (51).
- 3) Democracias e semidemocracias de baixo nível: Colômbia, República Dominicana e Equador (47 cada); Paraguai (43); México (39); Bolívia (37); Guatemala (32); e Honduras (24).
- 4) Regimes autoritários competitivos: El Salvador (22) e Haiti (21). Estes são regimes “em que as instituições democráticas formais existem e são amplamente vistas como o principal meio de obter poder, mas em que o abuso do Estado pelos governantes coloca-os em vantagem significativa em relação aos seus oponentes”.³
- 5) Regimes autoritários fechados: Cuba (8), Venezuela (7) e Nicarágua (6).

As origens da estagnação democrática

A democracia é um regime político caracterizado por: 1) eleições livres e justas para o Legislativo e o Executivo; 2) sufrágio praticamente universal no mundo atual; 3) um amplo conjunto de direitos políticos e civis, como a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e a liberdade de organização, entre outros; 4) mecanismos de prestação de contas e responsabilização que possam controlar o poder Executivo; e 5) controle civil sobre os militares e outros atores armados. O aprofundamento democrático significa melhorar uma ou mais dessas características definidoras — por exemplo, tornar o exercício dos direitos mais uniforme — de modo a melhorar o nível geral da democracia.

Uma característica marcante dos regimes políticos latino-americanos neste século é a prevalência de muitas semidemocracias e democracias de nível baixo a médio, além da quase completa ausência de casos de aprofundamento democrático. Atualmente, doze países da região são semidemocracias ou têm um nível de democracia de baixo a médio, incluindo os gigantes demográficos Brasil (população de 216 milhões) e México (130 milhões). A democracia de qualidade mediana ou inferior é o regime mais comum da América Latina.

A maioria desses casos pode ser considerada exemplo de estagnação democrática. Isso envolve três coisas: pouca mudança no nível de democracia durante um longo período; um regime com déficits democráticos substanciais; e status de semidemocracia (às vezes entremeadado com momentos de autoritarismo competitivo) ou, na melhor das hipóteses, uma democracia de nível médio. Regimes plenamente autoritários podem liberalizar-se e tornar-se menos autoritários, mas não faz sentido conceitual discutir a estagnação *democrática* de regimes autoritários fechados. Da mesma forma, um regime estabilizado em um alto nível de funcionamento democrático (como o da Suécia) não é um caso de estagnação — a palavra aqui empregada significa esta-

bilidade em um nível significativamente mais baixo de funcionamento democrático, com contínuos e importantes déficits democráticos.

Os casos de estagnação democrática merecem mais atenção, tanto por causa de sua prevalência quanto porque, com a discutível exceção da Venezuela, sempre foram o prelúdio para as tomadas de controle da democracia pelo Executivo nessa região. A estagnação democrática é um padrão comum na América Latina e na terceira onda como um todo.⁴ Seis casos latino-americanos (Argentina, Colômbia, Guatemala, Panamá, Paraguai e Peru) atendem a rigorosos critérios operacionais para a estagnação democrática.⁵ Outros três casos (Equador, México e República Dominicana) ficam muito próximos disso. Honduras e Bolívia passaram por rupturas democráticas (em 2009 e 2019, respectivamente), mas cada uma restabeleceu mais recentemente a semidemocracia, retornando a um nível de democracia próximo ao que existia antes do colapso.

A estagnação democrática ocorreu apesar das alternâncias de poder envolvendo programas partidários muito distintos. No México, desde a transição de 2000, a direita, a centro-direita e a centro-esquerda se sucederam no governo, mas sem aprofundamento democrático. Ao contrário de alguns países pobres que fizeram transições para a democracia durante a terceira onda, o México é rico o suficiente para ter construído uma democracia sólida: seu produto interno bruto (PIB) per capita é muito maior do que o dos países que se democratizaram mais cedo no momento de sua democratização. No entanto, desde 2000, o aprofundamento democrático não avançou sob nenhuma administração mexicana.

A estagnação democrática não é algo inevitável: políticas eficazes podem ajudar as forças democráticas, ao mesmo tempo em que dificultam aquelas que limitam a democratização, e os movimentos sociais podem gerar pressões para aprofundar a democracia. Mas os obstáculos são difíceis de superar, e o registro mostra relativamente

poucos casos claros de sucesso na construção de democracias robustas na América Latina e na terceira onda em geral.

Transições superficiais, autoritários poderosos

Um fator por trás dos casos de estagnação é o poder dos atores que limitam a democracia. A onda de democratização que começou na América Latina em 1978 e terminou por volta de 2001 atingiu todos os países da região, exceto Cuba, mas foi superficial. Atores poderosos — incluindo atores autoritários subnacionais, forças policiais não reformadas e a sucessão no poder por partidos autoritários — mantiveram as coisas assim.

A transição nacional do México em 2000 ocorreu quando o conservador Partido de Ação Nacional (PAN) conquistou a presidência com o candidato Vicente Fox. O México, ao que parecia, havia finalmente rompido com o passado. Mas a democratização teve que ser negociada entre os partidos de oposição (incluindo o PAN) e o Partido Revolucionário Institucional (PRI), que governava o país desde 1929. Até 2016, o PRI sempre governou pelo menos metade dos 32 estados do México e, em nove deles, nenhum outro partido jamais esteve no poder de 1929 a 2016.⁶ Na maioria dos estados onde governou, o PRI nunca mudou sua característica autoritária. O velho PRI autoritário moldou a nova democracia do México mais do que essa democracia transformou o PRI. A maioria dos estados governados pelo PRI permaneceu ilhas subnacionais de autoritarismo, apesar da competição democrática no nível nacional.⁷ Pior, a influência desses regimes autoritários subnacionais na política nacional seria profunda, influência que persiste até hoje. O PRI retornou à presidência em 2012 e governou o país novamente até 2018. Durante esse período, as relações do partido com o crime organizado atingiram novos patamares.

O atual presidente, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), vem

da vertente autoritária do PRI. Nascido em 1953, ele iniciou sua carreira política como político do PRI, desfilando-se (junto com outras figuras de centro-esquerda) em 1989 para iniciar o Partido da Revolução Democrática (PRD), desfilando-se novamente em 2011 para formar seu atual partido, conhecido como Morena. Alguns líderes do PRD deixaram o autoritarismo do PRI para trás, mas AMLO não estava entre eles. Como prefeito da Cidade do México pelo PRD no início dos anos 2000, ele rejeitou decisões judiciais com as quais não concordava e sua administração foi abalada por um grande escândalo de corrupção. Ele perdeu a eleição presidencial de 2006 por uma pequena margem e a eleição de 2012 por uma ampla margem, alegando ambas as vezes, sem fundamento, que não venceu devido a uma fraude eleitoral. As acusações de AMLO afetaram a confiança dos mexicanos em seu sistema eleitoral. Como presidente, ele teve um estilo de governo iliberal, protestando contra os freios e contrapesos democráticos e atacando seus críticos como empecilhos ao interesse público.⁸

Na maioria dos estados mexicanos, os principais centros de poder — a polícia, o judiciário, as autoridades eleitorais estaduais — escaparam de tentativas de reformas democratizantes. No México, como na maior parte da América Latina, os direitos dos cidadãos são profundamente desiguais na prática. Os abusos policiais dos direitos das pessoas pobres são generalizados e, por vezes, alarmantes.⁹ A falta de reforma da polícia, em um contexto de crescente violência dos cartéis de drogas, levou ao aumento da corrupção e ao uso excessivo da força pelas forças policiais.

No Brasil, em 2020, a polícia cometeu impressionantes 6.416 homicídios; quase quatro quintos das vítimas eram negras.¹⁰ A título de comparação, no Reino Unido (população de 67 milhões), durante o mesmo ano, o número foi de cinco. Em países como o México, onde os militares assumiram um papel importante no combate ao crime organizado, as tropas também se tornaram grandes violadoras de direitos.¹¹

A esse respeito, o México não é um caso isolado. Todos os países latino-americanos viram forças de tempos autoritários permanecerem atores políticos poderosos. Desde 2000, partidos autoritários governam na Bolívia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá e Paraguai. Como argumenta James Loxton, o sucesso eleitoral dos partidos autoritários os torna menos propensos a buscar a derrubada da democracia, mas também lhes dá o poder de barrar reformas democratizantes.¹²

Além disso, o problema da América Latina não é apenas um problema de atores remanescentes. Também há novos atores impedindo uma maior democratização. A Venezuela desde 1998, a Bolívia desde 2005 e o Equador desde 2006 assistiram à emergência de novas forças autoritárias vindas da esquerda, enquanto no Brasil desde 2018 e em El Salvador desde 2019 elas vieram da direita ou (no caso desse último) de um “centro” ideologicamente amorfo. Em alguns países, incluindo o Brasil, as igrejas evangélicas também têm sido peças-chave da coalizão que favorece a recessão democrática.

As organizações criminosas transnacionais não são novos atores na América Latina, mas seu poder político se expandiu muito nas últimas décadas, coincidindo de forma geral com a democratização. Em partes do Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras e México, elas devastaram a democracia no nível local, com consequências para a política nacional. Coagindo candidatos e eleitores, minando o Estado de direito e violando sistematicamente os direitos e liberdades dos cidadãos, por vezes elas também provocam a formação de milícias privadas de direita para combatê-las. Também podem facilmente se transformar em gangues criminosas: na Colômbia, arrasta-se por anos um conflito envolvendo o narcotráfico, guerrilheiros de esquerda que às vezes se comportavam como sequestradores comuns e paramilitares de direita. As milícias de direita paralisaram a democracia tanto quanto as organizações criminosas tradicionais. Em países como Brasil, Colômbia e Mé-

xico, indivíduos que conspiram com organizações criminosas e milícias de direita não se contentam mais em corromper a polícia, promotores e juízes, mas agora se candidatam a cargos políticos.

Esses atores poderosos que limitam a democracia podem condenar os países a uma democratização superficial e uma democracia de baixo nível. Os Estados Unidos, a Organização dos Estados Americanos e outros atores internacionais podem desencorajar golpes diretos, mas são menos capazes de promover o aprofundamento da democracia.

Pensar em atores avessos à democratização pode ser útil para desenvolver uma estratégia de aprofundamento democrático — uma tarefa que não tem estado muito no radar de governos democráticos ou estudiosos. Os democratas podem influenciar alguns desses atores difíceis? Outros podem ser neutralizados ou, pelo menos, contidos? Apesar de alguns gestos aqui e ali, os governos democráticos não têm elaborado estratégias conscientes para aprofundar a democracia.

Governando mal

Um segundo fator que conspirou contra a construção de democracias mais profundas e deixou alguns países vulneráveis a presidentes iliberais tem sido a fraca governança. O desempenho médio na maioria das áreas que mais preocupam os cidadãos tem sido medíocre (quando muito).

A Tabela mostra as taxas médias de crescimento econômico dos países latino-americanos desde 1997, o coeficiente de Gini de desigualdade de renda (um número maior significa desigualdade mais acentuada), a taxa de homicídios, o Worldwide Governance Indicators [indicadores mundiais de governança] sobre controle da corrupção (quanto mais baixo, pior) e a posição dos países no Rule of Law Index [índice de Estado de direito] do ano mais recente. Embora haja uma grande variação em toda a região nesses indicadores-chave de sucesso da governança, o desempenho da mediana dos países é ruim.

Tabela: Indicadores de governança na América Latina

	Varição anual do PIB per capita (%)	Taxa de homicídios	Coefficiente de Gini	Índice de controle da corrupção (2020)	Índice de Estado de direito (ranking mundial)
Argentina	0,9	5,3	42,3	-0,14	56°
Bolívia	1,9	7,0	43,6	-0,82	129°
Brasil	1,1	22,5	48,9	-0,41	77°
Chile	2,5	4,8	44,9	1,13	32°
Colômbia	1,8	22,6	54,2	-0,23	86°
Costa Rica	2,6	11,2	49,3	0,69	31°
Cuba	2,9	5,0	–	-0,13	n/d
El Salvador	1,6	37,2	38,8	-0,56	95°
Equador	1,0	7,8	47,3	-0,48	92°
Guatemala	1,6	17,5	48,3	-1,11	109°
Haiti	-0,1	6,7	41,1	-1,33	132°
Honduras	1,5	36,3	48,2	-0,97	126°
México	0,8	28,4	45,4	-0,90	113°
Nicarágua	2,0	7,9	46,2	-1,16	131°
Panamá	3,4	11,6	49,8	-0,56	71°
Paraguai	1,5	6,7	43,5	-0,84	96°
Peru	3,0	7,7	43,8	-0,50	87°
Rep. Dominicana	3,7	8,9	39,6	-0,73	94°
Uruguai	2,2	9,7	40,2	1,39	25°
Venezuela	–	49,9	44,8	-1,56	139°

Notas: Crescimento médio do PIB per capita medido em dólares americanos constantes de 2015 para 1997-2021.

A taxa de homicídios informa o número de homicídios intencionais por 100.000 habitantes em 2020 para a maioria dos países. Para Bolívia, El Salvador e Nicarágua, os dados são de 2019; para Haiti e Peru, de 2018; Venezuela, de 2017; Cuba, de 2016.

Os dados do coeficiente Gini são de 2020 para a maioria dos países; para El Salvador, Honduras e Panamá, os dados são de 2019; Guatemala e Nicarágua, de 2014; Haiti, de 2012; Venezuela, de 2006.

Fontes: World Development Indicators (WDI) para o crescimento do PIB per capita (indicador: NY.GDP.PCAP.KD.ZG), taxa de homicídios (VC.IHR.PSRC.P5) e índice de Gini (SI.POV.GINI), <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>; Worldwide Governance Indicators (WGI) para o índice de controle da corrupção, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>; World Justice Project, Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>.

A maioria das economias cresceu a um ritmo lento ao longo da última geração; o histórico das três maiores economias, Brasil, México e Argentina, é desanimador. A América Latina é talvez a região mais violenta e economicamente desigual do mundo. Em muitos países, a segurança pública tem sido um enorme problema. Em 2022, El Salvador teve a maior taxa de homicídios do mundo, de acordo com a empresa de dados alemã *Statista.com*, com Honduras e Venezuela aparecendo entre os dez primeiros. México, Brasil, Colômbia e Guatemala completaram a representação da América Latina entre os vinte primeiros. Pela taxa de homicídios, as nove cidades mais perigosas do mundo e doze das treze mais perigosas estão na América Latina.

Apenas três países latino-americanos estão entre os cinquenta melhores do mundo no Rule of Law Index [índice de Estado de direito]: Uruguai (25°), Costa Rica (31°) e Chile (32°), e apenas um outro, Argentina (56°), está entre os setenta primeiros.¹³ Grandes escândalos de corrupção, como o Mensalão, a operação Lava Jato e os negócios da Odebrecht, atormentaram o Brasil, no último caso com impactos na América Latina. A categoria de controle da corrupção do Worldwide Governance Indicators [indicadores mundiais de governança] é baseada em uma ampla gama de pesquisas com especialistas e cidadãos. Os escores são os desvios-padrão acima ou abaixo da média mundial em um determinado ano. Dezesete dos vinte países têm pontuações abaixo da média (Uruguai, Chile e Costa Rica são as exceções).

Os escândalos drenaram a legitimidade dos partidos tradicionais e criaram espaço para populistas iliberais, como o brasileiro Jair Bolsonaro, que venceu as eleições de 2018 com a promessa de varrer os corruptos. O Partido dos Trabalhadores (PT), liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, governou o Brasil de 2003 a 2016. Passou a ser investigado por escândalos de corrupção depois que o esquema do mensalão (um acordo para subornar membros do Congresso em troca de apoio) foi revelado em 2005. As investigações da Lava Jato tiveram início

em 2014, mesmo ano em que a má gestão econômica do PT ajudou a produzir uma dolorosa recessão. O partido sofreu grandes reveses nas eleições municipais de 2016, e o número de brasileiros que se identificam como apoiadores do PT despencou nos anos seguintes.

O establishment conservador também foi profundamente marcado por escândalos, no entanto e, depois que destituiu a sucessora de Lula, a presidente Dilma Rousseff, em 2016, e assumiu as rédeas do país, não conseguiu consertar a economia nem esconder sua própria corrupção. Na eleição presidencial de 2018, os eleitores se voltaram contra todas as opções do establishment e escolheram Bolsonaro, cujas visões extremistas e o partido minúsculo o tornaram quase um outsider, apesar de seus 27 anos no Congresso. Ele, por sua vez, também é suspeito de corrupção: em julho de 2021, o Supremo Tribunal Federal (a mais alta corte do Brasil) autorizou a abertura de investigação contra ele por suposto superfaturamento na compra de uma vacina contra a Covid produzida na Índia e comprada pelo Brasil.¹⁴

A agenda de governança da América Latina já estava repleta de dificuldades quando a pandemia chegou no início de 2020. O boom global das commodities, que havia começado perto do início do século, começou a se esgotar por volta de 2012. Durante os anos de boom, a maioria dos países latino-americanos teve resultados positivos. Suas economias cresceram, a pobreza caiu e a desigualdade, há muito considerada intratável, começou a diminuir. Desde 2012, houve interrupções ou reversões dessas tendências positivas. Os deslocamentos relacionados à pandemia fizeram a produção e o emprego despencarem, reduziram os níveis de escolaridade e pioraram a pobreza e a desigualdade. Em 2020, a região sofreu sua maior contração econômica desde que esses dados começaram a ser coletados, há 120 anos.¹⁵

As democracias e semidemocracias latino-americanas há muito pareciam surpreendentemente resilientes diante de um histórico medíocre de governança, mas os cidadãos acabaram se cansando de seu

fraco desempenho. A busca dos eleitores por algo diferente permitiu que Hugo Chávez vencesse na Venezuela em 1998, e os presidentes iliberais subsequentes vencessem na Bolívia, Equador e Nicarágua nos anos 2000. Da mesma forma, é difícil de imaginar a erosão democrática em El Salvador desde 2019, sob governos de direita e de esquerda, sem o longo período de resultados medíocres (quando muito) obtidos pelo país.

Estados híbridos, democracias estagnadas

Estados híbridos combinam bolsões de eficiência e comportamento democrático com outros bolsões geralmente muito maiores de ineficiência e comportamento autoritário. É esperado que os Estados modernos façam muita coisa: policiamento interno e defesa nacional, educação e infraestrutura, saúde e habitação, e pensões e seguro-desemprego, tudo isso se enquadra em seus mandatos. Nas democracias, o sistema de justiça é encarregado de defender os direitos dos cidadãos e o Judiciário e outros órgãos estatais são os principais responsáveis pelo que Guillermo O'Donnell chamou de responsabilidade horizontal.¹⁶ Infelizmente, a maioria dos Estados latino-americanos executa essas tarefas de forma desigual, na melhor das hipóteses.

Três décadas atrás, O'Donnell observou que os países latino-americanos tendiam a se dividir internamente entre o que ele chamou de “zonas azuis” — quase sempre áreas de classe média e ricas, onde o governo funcionava bem e de forma bastante honesta — e “zonas marrons” — áreas pobres onde predominavam a ineficiência e as práticas autoritárias.¹⁷ Muita coisa mudou desde que O'Donnell escreveu aquilo, mas o caráter híbrido da maioria dos Estados latino-americanos permanece. Os Estados cresceram e os gastos sociais aumentaram. Entre 1990 e 2020, os impostos como proporção do PIB aumentaram 40% em toda a América Latina e Caribe, passando de 15,6% para 21,9%.¹⁸ Os gover-

nos de alguns países foram pioneiros em inovações importantes, como transferências condicionais de renda e orçamento participativo, mas muitas burocracias permanecem atoleiros de ineficiência e corrupção, muitas vezes capturados por políticos, autoridades públicas e poderosos grupos de interesse privados.¹⁹ Em alguns países, a polícia, os juízes e promotores e os agentes do Estado conspiram com grupos criminosos.

Na maior parte da América Latina, a má qualidade e baixa capacidade do Estado trabalham contra o aprofundamento democrático. Quando não são totalmente corruptos, a polícia e os promotores públicos podem ser fracos e incompetentes. Crimes frequentes ficam impunes, enfurecendo os cidadãos, ou talvez apenas produzindo apatia política e cinismo. Mais gastos sociais não produziram, em geral, melhorias

Na maior parte da América Latina, a má qualidade e baixa capacidade do Estado trabalham contra o aprofundamento democrático. A corrupção é crônica, crimes frequentemente ficam impunes e mais gastos sociais não produzem, em geral, melhorias proporcionais no bem-estar da população mais pobre.

proporcionais no bem-estar humano. Sob a democracia, muito mais latino-americanos vão à escola, mas a qualidade da educação pública continua ruim. Mesmo países com bons sistemas de saúde pública, como o Brasil, não estavam à altura da tarefa de gerir a pandemia de Covid. Tudo isso ajudou a desacreditar os partidos tradicionais e a abrir caminho para os outsiders populistas.

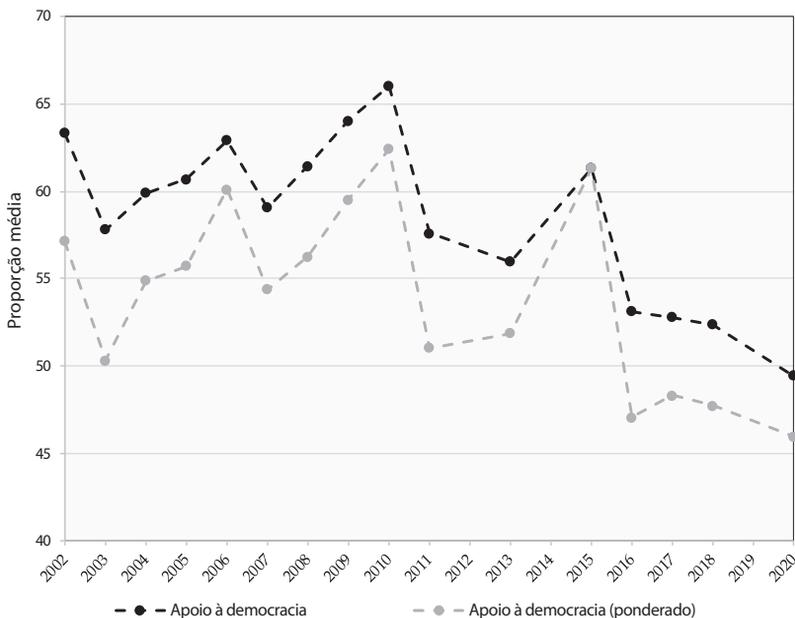
No Chile, Costa Rica e Uruguai, o Estado tende a funcionar bem. Como mostra a Tabela, esses países têm baixas taxas de homicídio e boas pontuações no indicador de controle da corrupção (Worldwide Governance Indicators) e de Estado de direito (Rule of Law Index). No entanto, essas são as três exceções da região, separada do resto da América Latina por uma lacuna considerável no desempenho e na qualidade do Estado.

A onda iliberal

A combinação de Estados híbridos, registros de governança deficientes e redes criminosas e atores consolidados que se opõem ao aprofundamento democrático manteve a maior parte da América Latina democraticamente estagnada. Com a estagnação, veio o declínio do comprometimento dos cidadãos com a democracia, como mostra a Figura 3. Essa tendência guarda semelhança com aquela exibida na Figura 1.

Rupturas democráticas por meio da tomada de controle pelo Executivo ou da erosão profunda da democracia exigem mais um ingrediente: presidentes iliberais que minam deliberadamente a democracia. Na ausência de presidentes iliberais, não houve aprofundamento da democracia na região, mas tampouco houve erosão.²⁰

Figura 3: Apoio dos cidadãos à democracia em 18 países da América Latina, 2002-2020



Fonte: Banco de dados do Latinobarômetro, <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

Nota: Proporção de entrevistados que concordavam com a afirmação “A democracia é preferível a qualquer outro tipo de governo”. Os dados do Latinobarômetro sobre o apoio à democracia não incluem Cuba e Haiti, e não há dados para a República Dominicana em 2002 e 2003.

A maioria das semidemocracias e democracias latino-americanas evitou o colapso ou a erosão nas décadas de 1980 e 1990, as duas primeiras décadas da terceira onda. Com o tempo, no entanto, os eleitores latino-americanos se cansaram de sistemas políticos que não lhes deram o que precisavam e queriam. Em grande número, voltaram-se contra os partidos tradicionais e, em muitos países, votaram em populistas que prometeram governar para o povo e contra o establishment.

A eleição de Hugo Chávez na Venezuela, em 1998, marcou o início da virada à esquerda na política latino-americana. A maré esquerdista incluiu alguns presidentes que lutaram para aprofundar a democracia durante a primeira década do século (Ricardo Lagos no Chile, por exemplo e, em aspectos importantes, Lula no Brasil), mas também incluiu populistas iliberais que lideraram uma nova onda de erosão e colapso democráticos, incluindo Chávez na Venezuela, Correa no Equador, Evo Morales na Bolívia, e Ortega, na Nicarágua.

O crescimento dessa maré coincidiu aproximadamente com o fim do boom das commodities, mas a hostilidade ao establishment não desapareceu. Pelo contrário, à medida que o crescimento econômico e o progresso social desaceleravam, a tentação populista se intensificava. A maioria dos sistemas partidários na região continua a ser marcada por alta volatilidade eleitoral, alta desconfiança e baixo apego partidário, condições ideais para os postulantes populistas que buscam tomar o lugar dos partidos tradicionais.

A eleição do autoritário direitista Jair Bolsonaro, no Brasil, e do populista de centro-esquerda AMLO, no México, ambos em 2018, deu novo ânimo à onda populista. Eles foram precedidos pelo populista de direita Jimmy Morales na Guatemala (2016-2020) e seguidos por Nayib Bukele em El Salvador em 2019, que rapidamente capturou os tribunais após a vitória esmagadora de seu partido nas eleições parlamentares de 2021, e pelo esquerdista Pedro Castillo no Peru, em 2021.

A desconfiança em relação ao establishment e a frustração generalizada dos cidadãos com a má governança alimentaram protestos sociais explosivos na Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Nicarágua, Peru, Venezuela e em outros lugares nos últimos anos. Há agora presidentes de centro-esquerda na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras, México e Peru. Assim, há uma expectativa de outra guinada à esquerda, mas em meio a condições de governo muito mais difíceis do que durante o boom das commodities.

O ambiente político internacional é menos favorável à democracia hoje do que nas primeiras décadas da terceira onda, dado o maior envolvimento da China na região e uma postura mais ambígua dos EUA. Atualmente, o estado deplorável da maioria das economias latino-americanas aumenta as dificuldades de se construir democracias mais profundas, embora também aumente a dificuldade de consolidar regimes autoritários.

Os anos mais difíceis desde 1990

Embora a América Latina ainda esteja vivendo em um momento mais democrático do que desfrutava antes do final da década de 1970, estes são os tempos mais difíceis para a democracia que a região já viu desde cerca de 1990. A estagnação com déficits democráticos profundos é generalizada e, desde o início do século atual, quase todos os casos de mudança acentuada no nível de democracia envolveram erosão ou colapso. A democracia se desgastou na Bolívia, no Brasil e no México. El Salvador se transformou em um regime autoritário competitivo, enquanto Nicarágua e Venezuela se juntaram a Cuba no campo plenamente autoritário e altamente repressivo.

Como já vimos, três fatores contribuíram para o padrão generalizado de estagnação democrática e aumentaram a incidência de erosão e colapso democráticos. Primeiro, os atores autoritários mais antigos

impedem o aprofundamento democrático, enquanto os atores autoritários mais novos, especialmente o crime organizado e as milícias de direita, muitas vezes minam radicalmente os direitos democráticos. Em segundo lugar, em muitos países, o desempenho medíocre (quando muito) do governo faz com que os cidadãos reconheçam seu descontentamento com o crescimento econômico, a desigualdade, a segurança pública, o controle da corrupção e outras questões importantes, abrindo caminho para presidentes iliberais atacarem a democracia. Em terceiro lugar, governos ineficientes, autoritários e muitas vezes corruptos em Estados híbridos limitaram diretamente o aprofundamento democrático e alimentaram o descontentamento dos cidadãos.

A estagnação democrática facilita a ascensão de presidentes iliberais que protestam contra o sistema. Esses presidentes iliberais às vezes conseguem dismantlar a democracia e outras vezes fracassam em sua tentativa. Quando fracassam, o regime político volta ao estado familiar de semidemocracia, ou talvez uma democracia de desempenho médio, na melhor das hipóteses. Sair dessa rotina e construir democracias que funcionem melhor e mostrem mais respeito pelos direitos dos cidadãos é um dos grandes desafios que a América Latina enfrenta hoje.

Notas

¹ Uma exceção é Sebastián L. Mazzuca e Gerardo L. Munck, *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).

² Um ponto de corte de 0,70 no Índice de Democracia Liberal do V-Dem é uma linha divisória razoável entre democracias de alta e média qualidade. Um ponto de corte de 0,50 nesse índice é uma linha divisória razoável entre democracias de qualidade média e democracias de baixo nível ou semidemocracias. Seguindo os estudos do V-Dem, uma pontuação de pelo menos 0,50 no Índice de Democracia Eleitoral pode demarcar a fronteira entre semidemocracias e regimes autoritários competitivos.

³ Steven Levitsky e Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Nova York: Cambridge University Press, 2010).

⁴ Scott Mainwaring e Fernando Bizzarro, “Outcomes After Transitions in Third Wave Democracies”, in Leonardo A. Morlino, Dirk Berg-Schlosser, e Bertrand Badie, eds., *The SAGE Handbook of Political Science* (Londres: Sage, 2020): 1540-1557.

⁵ Os critérios são: 1) que a pontuação no Índice de Democracia Liberal do V-Dem de 2021 esteja dentro de dez pontos da pontuação de 2002; 2) que a diferença entre a pontuação mais alta e a mais baixa durante o período 2002-2021 seja inferior a quinze pontos; 3) que o regime não tenha se desintegrado nem se transformado num regime claramente autoritário; e 4) que a pontuação do V-Dem de 2021 esteja abaixo de 70.

⁶ Gustavo A. Flores-Macías, “Mexico’s PRI: The Resilience of an Authoritarian Successor Party and Its Consequences for Democracy”, in James Loxton e Scott Mainwaring, eds., *Life After Dictatorship: Authoritarian Successor Parties Worldwide* (Nova York: Cambridge University Press, 2018), 264-265.

⁷ Edward L. Gibson, *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies* (Nova York: Cambridge University Press, 2012).

⁸ Mariano Sánchez-Talanquer e Kenneth F. Greene, “Is Mexico Falling into the Authoritarian Trap?”, *Journal of Democracy* 32 (outubro 2021): 56-71.

⁹ Daniel Brinks, *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law* (Nova York: Cambridge University Press, 2008); Yanilda María González, *Authoritarian Police in Democracy* (Nova York: Cambridge University Press, 2020).

¹⁰ “Murders, Killings by Police Rose in Brazil Last Year, Report Shows”, Reuters, 15 julho 2021, <https://www.reuters.com/world/americas/murders-killings-by-police-rose-brazil-last-year-report-shows-2021-07-15>.

¹¹ Gustavo A. Flores-Macías e Jessica Zarkin, “The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America”, *Perspectives on Politics* 19 (junho 2021): 519-538; Natalia Viana, *Dano Colateral: A Intervenção dos Militares na Segurança*

Pública (Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2021).

¹² James Loxton, “Introduction: Authoritarian Successor Parties Worldwide”, in Loxton e Mainwaring, eds., *Life After Dictatorship*, 1-49.

¹³ World Justice Project, Rule of Law Index 2021, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>.

¹⁴ Mariana Muniz, “STF autoriza investigação de Bolsonaro por prevaricação no caso Covaxin”, *O Globo* (Rio de Janeiro), 2 julho 2021.

¹⁵ Ver Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de Covid-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3) (Santiago, Chile, 2022), especialmente p. 18 para dados sobre a forte contração econômica.

¹⁶ Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5 (janeiro 1994): 55-69.

¹⁷ Guillermo O’Donnell, “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-communist Countries”, *World Development* 21 (agosto 1993): 1355-1369.

¹⁸ *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean* (Paris: OECD Press, 2022), 22.

¹⁹ Matthew M. Taylor, *Decadent Developmentalism: The Political Economy of Democratic Brazil* (Nova York: Cambridge University Press, 2020); Barbara Geddes, *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1994). Para similaridades na África, ver Erin Metz McDonnell, *Patchwork Leviathan: Pockets of Bureaucratic Effectiveness in Developing States* (Princeton: Princeton University Press, 2020).

²⁰ A democracia brasileira iniciou um processo de erosão na ausência de um chefe do Executivo iliberal, principalmente como resultado do questionável impeachment pelo Congresso da presidente Dilma Rousseff (as acusações incluíam violações técnicas de uma lei orçamentária) em 2016. O que inicialmente parecia ser uma tendência de curto prazo estendeu-se com a eleição do presidente Jair Bolsonaro em 2018.

Exércitos e autocratas: por que as Forças Armadas de Putin fracassaram

Zoltan Barany

*Zoltan Barany é professor de governo na Universidade do Texas em Austin e autor, mais recentemente, de *Armies of Arabia: Military Politics and Effectiveness in the Gulf* [Exércitos da Arábia: política militar e eficácia no Golfo] (2021). Seu livro de 2007, *Democratic Breakdown and the Decline of the Russian Military* [O colapso democrático e o declínio das Forças Armadas russas], será republicado pela Princeton University Press em 2023.*

Antes — e mesmo pouco depois — de o presidente da Rússia, Vladimir Putin, invadir a Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, a maioria dos especialistas previu que os militares russos teriam pouco trabalho para derrotar seu vizinho a sudoeste. A sabedoria convencional sustentava que, embora as forças da Rússia vivessem tempos difíceis após o fim da Guerra Fria, as mais de duas décadas de governo de Putin as teriam transformado em uma máquina militar eficaz. No início de 2014, tropas russas em uniformes verdes camuflados sem insígnias militares toma-

*Publicado originalmente como “Armies and Autocrats: Why Putin’s Military Failed”, *Journal of Democracy*, Volume 34, Number 1, January 2023 © 2023 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

ram a península da Crimeia da Ucrânia com pouco esforço ou derramamento de sangue. Dois anos depois, um analista chamou a intervenção da Força Aérea Russa ao lado do regime de Bashar al-Assad na Síria de “o evento político-militar mais espetacular do nosso tempo”. Em 2021, outro analista citou as campanhas bem-sucedidas não apenas na Ucrânia e na Síria, mas também na Geórgia (2008), afirmando que Putin havia “promovido uma transformação completa das Forças Armadas russas”.¹

Avaliações limitadas como essas apoiam-se em uma leitura equivocada do cenário militar da Rússia. Os militares russos são um reflexo por excelência do Estado que os criou: autocrático, obcecado pela segurança e repleto de tomadas de decisão profundamente centralizadas, relações disfuncionais entre autoridades civis e militares, ineficiência, corrupção e brutalidade.

Devemos observar cinco pontos-chave. O primeiro é que a monopolização do controle de Putin sobre as Forças Armadas e a recusa em aceitar um Legislativo independente afastaram vozes críticas e debates honestos e profundos sobre questões militares e de defesa.

O segundo é o fracasso da reforma — como o mundo pode ver agora, os esforços para reformar as Forças Armadas pós-soviéticas inchadas e mal equipadas *não* produziram uma força de combate do século 21, capaz de igualar os melhores exércitos do mundo ou enfrentá-los.

Em terceiro lugar, as Forças Armadas do país têm sido incapazes de atrair jovens talentos. Os oficiais de alta patente recusam-se repetidamente a delegar autoridade, limitando a capacidade dos mais jovens de desenvolver habilidades de liderança e iniciativa própria, enquanto a maioria dos suboficiais e suas tropas estão mal preparados.

Em quarto lugar, a gigantesca indústria de defesa da Rússia — em grande parte de propriedade e administrada pelo Estado — produz poucas armas, e as armas produzidas não são capazes de igualar as sofisticadas armas ocidentais.

Por fim, as operações militares na Geórgia, Crimeia e Síria não provam nada: foram conduzidas contra adversários fracos e não dizem nada sobre como as forças russas se comportariam em uma guerra terrestre convencional contra um inimigo bem armado e determinado, como os ucranianos estão provando ser.

Kremlin centralizador

Em uma democracia constitucional, o Legislativo e o Executivo estão envolvidos no controle das forças armadas. A cadeia de comando está codificada em lei, assim como as respectivas responsabilidades institucionais em relação aos militares. As leis também prescrevem os usos potenciais das forças armadas em vários cenários internos e externos. O Legislativo aprova o orçamento de defesa e fiscaliza seu desembolso, o chefe do Executivo atua como comandante-chefe, o ministro da Defesa não é um oficial da ativa e os civis — incluindo aqueles na mídia e as ONGs focadas no tema — oferecem conselhos e fiscalizam o trabalho.

Em Estados autoritários, o Executivo controla diretamente os militares, enquanto o Legislativo (se houver) e as autoridades regionais não têm voz. Não há lugar seguro onde especialistas independentes em políticas de segurança, acadêmicos ou jornalistas especializados no tema possam trabalhar.

O Kremlin comanda as Forças Armadas russas e, atualmente, o Kremlin significa Putin. Ele tem poucas pessoas de confiança ao seu redor. Desde 2012, seus principais conselheiros no campo da segurança têm sido o ministro da Defesa, Serguei Choigu (que não tem formação militar), e o general Valeri Guerasimov, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. São pessoas totalmente leais ao presidente — que demitiu sumariamente o antecessor de cada um deles. A frustração de Putin com a forma como o Ministério da Defesa lidou com a “ope-

ração militar especial” na Ucrânia (dizer “guerra” ou “invasão” pode condenar um cidadão russo a anos de prisão) levou à marginalização de Choigu, que, no entanto, manteve seu emprego, apesar das críticas estridentes de importantes nacionalistas russos.²

Quando Putin chegou ao poder em 2000, os militares e seu alto escalão detinham considerável influência sobre a política externa e de defesa, incluindo a reforma militar. Desde então, Putin assumiu pessoalmente o controle de todas as forças militares e de segurança.³ Durante a gestão do ministro da Defesa Anatoli Serdiukov (2007-2012), foram removidos do estado-maior oficiais que discordavam das ideias do Kremlin sobre a reforma militar, que eram considerados muito independentes ou relutantes em dar apoio constante a Putin. Serdiukov cortou o pessoal da administração militar central em mais de 30%, livrando-se principalmente de generais e coronéis.⁴

Nos últimos doze anos, os generais russos têm sido servos de Putin. Suas carreiras dependem não apenas de sua competência profissional, mas de sua lealdade pessoal ao presidente. No papel, o Ministério da Defesa responde ao Parlamento e suas comissões de defesa e segurança, mas, na prática, responde apenas ao gabinete presidencial. O presidente decide se, quando, onde e como mobilizar os militares, no país ou no exterior.

Putin é um centralizador: embora a Rússia ainda seja, oficialmente, uma federação, os conselhos locais perderam a capacidade de realizar até mesmo tarefas tradicionais como convocar reservistas, como mostraram os eventos recentes. Jornalistas que ousaram escrever objetivamente sobre questões de defesa receberam pesadas penas de prisão, mesmo por reportagens que usavam dados publicamente disponíveis.⁵

A adesão à OTAN — uma aliança de defesa que promove princípios democrático-liberais — pode restringir um autoritário como o primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán, de tentar “ajustar” as

fronteiras de seu país⁶, mas Putin não enfrenta tal obstáculo. Ele domina a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC, composta por antigas repúblicas soviéticas), enquanto o “clube dos ditadores” que é a Organização para Cooperação de Xangai⁷ não impõe nenhum limite ao controle de Putin sobre os militares russos.

Por mais de uma década, o Exército da Rússia tem sido indiscutivelmente o exército de Putin: não há nenhum vestígio de autoridade civil, transparência ou mecanismos de responsabilização institucionalmente equilibrados.

A reforma interrompida

No final da Guerra Fria⁸, os líderes políticos e militares russos estavam cientes das deficiências de suas forças. Durante a maior parte da década de 1990, no entanto, houve poucas medidas além da redução no tamanho da força. Os generais se opunham a mudanças estruturais, as elites políticas não tinham disposição de recuar e os recursos eram escassos. O Exército russo venceu a Primeira e a Segunda Guerra da Chechênia (1994-96 e 1999-2009), uma pequena região separatista, mas com um desempenho operacional considerado vexatório. O conflito com a Geórgia, em agosto de 2008, outro vizinho pequeno e com poucos recursos, também ressaltou as deficiências militares da Rússia. Os sistemas de comando, controle, comunicação e inteligência tiveram um desempenho tão ruim que, por vezes, os oficiais tinham que pedir emprestado os celulares dos correspondentes de guerra para se comunicar com as tropas. A Força Aérea russa admitiu que teve quatro aeronaves derrubadas durante o conflito de doze dias (os georgianos alegaram ter abatido 21), perdas que teriam sido facilmente evitadas se houvesse veículos aéreos não tripulados (ou drones) para a realização de voos de reconhecimento. Fontes russas admitiram que tanques e aviões de guerra não tinham passado por nenhuma revisão desde a

Guerra do Afeganistão (1979-1989), armas “inteligentes” e sistemas de comunicação modernos não estavam disponíveis, e o Ministério da Defesa havia confiado em “fornecedores de preferência” conhecidos por produzir armamentos obsoletos.⁹

Em resposta a esses problemas, o programa de reformas militares iniciado em 2008 procurou transformar o legado soviético, um exército baseado na mobilização de massa, em uma força mais enxuta e mais profissional, pronta para o combate. Ainda que a Ucrânia tenha exposto seus limites, as mudanças feitas desde 2008 foram consideráveis. Com carta branca de Putin, o ministro da Defesa Serdiukov aposentou ou exonerou oficiais superiores mais refratários em quantidade suficiente para romper a resistência institucional. A estrutura militar foi racionalizada e simplificada. O número de grandes unidades encolheu de 1.890 para 172, os colégios militares de 65 para dez e os distritos militares da era soviética de dezesseis para quatro.¹⁰ Um dos principais objetivos das reformas de defesa era preencher a profunda lacuna qualitativa entre os militares russos e os da OTAN ou, pelo menos, melhorar o treinamento e a prontidão de combate das tropas não de elite que sempre constituíram a maior parte das unidades russas.

Os modernizadores também queriam fixar o tamanho das tropas do Exército russo em um milhão. Os dados oficiais russos precisam ser tratados com ceticismo, mas o tamanho do pessoal total das Forças Armadas russas (terrestre, naval e aérea) parece ter ficado entre 700 mil e 900 mil na última década. Serdiukov reduziu o tamanho do corpo de oficiais, eliminou gradualmente o *praporshchiki* (algo equivalente ao subtenente) e aumentou drasticamente o número de soldados “contratados” (profissionais).

Em uma tentativa de tornar a carreira de soldado profissional mais atraente, o dinheiro foi usado para melhorar as condições de trabalho, moradia, bem-estar e pensões dos militares e suas famílias. Choigu continuou o processo de reforma, elevando o número de soldados con-

tratados para 410.000 até 2020, quando o número de recrutas era de apenas 260.000.¹¹ Os recrutas são um símbolo das limitações da Rússia: o Kremlin gostaria de ter um exército totalmente profissional, mas não pode pagar, então o alistamento é necessário para preencher os quadros. O plano de reforma previa meio milhão de soldados contratados até 2019, mas apenas 405.000 teriam sido inscritos, e mesmo esse número provavelmente está inflado.¹² A partir de 2012, os soldados contratados recebiam 25% a mais do que a média dos civis russos e os benefícios militares também eram comparativamente generosos. Mas a inflação tem sido um problema importante. A corrosão dos salários e benefícios dos soldados contratados tornou as carreiras militares menos atraentes e reduziu a qualidade dos candidatos: os militares têm conseguido não apenas menos recrutas, mas menos recrutas desejáveis.

Se não conseguir contratar recrutas, o sonho de um Exército russo de alta qualidade nunca poderá se tornar realidade. Uma fraqueza tradicional dos exércitos soviéticos ou russos, que remonta aos tempos czaristas, tem sido a ausência de suboficiais de carreira. Um exército moderno depende de suboficiais profissionais: eles gozam de uma autonomia significativa, mantêm os oficiais comissionados e os oficiais não comissionados¹³ alistados trabalhando juntos, e oferecem às tropas treinamento, disciplina e (não menos importante) liderança prática “na ponta”.

A reforma militar da Rússia reconheceu a necessidade de uma força profissional de suboficiais. Menos de dez anos após a campanha na Geórgia, militares privados contratados predominavam em postos que eram considerados de suboficiais. Mas havia dúvidas em relação à qualidade de seu treinamento e ao grau de iniciativa concedido a eles por um exército para o qual a ideia de delegar a autoridade a patentes inferiores tem sido há muito tempo um conceito estranho. Em 2009, o Ministério da Defesa instituiu uma academia de suboficiais, mas os dois mil graduados que produz a cada ano não parecem ter sido suficientes para transformar a cultura do exército. Em 2010, setenta

mil dos oficiais subalternos que Serdiukov havia dispensado tiveram que ser novamente comissionados para continuar fazendo o que, no Ocidente, seria classificado como tarefas de suboficiais. Os dados disponíveis sugerem, e a guerra na Ucrânia confirmou, que a Rússia está muito longe de ser capaz de enviar para o campo de batalha o tipo de força de suboficiais preparados que é essencial para um exército moderno, como a própria Ucrânia vem crescentemente demonstrando por meio do seu desempenho em combate.

A reforma nunca sequer tocou em outras áreas, como a medicina de combate, algo em que os exércitos ocidentais trabalharam duro nas últimas décadas. Reunir rapidamente soldados feridos e cuidados intensivos é fundamental, mas os militares russos, com seu histórico de tolerar um alto número de baixas, focam pouco nisso. Jovens médicos do Exército russo que renunciaram a seus postos protestaram dizendo que não receberam “praticamente nada” em termos de equipamento para trabalhar e que poderiam “fornecer apenas primeiros socorros”.¹⁴

Generais e soldados

A falta de confiança nos subordinados e a relutância em delegar são uma marca de todos os níveis de comando das Forças Armadas russas. A prática da era soviética de aguardar as ordens vindas do quartel-general — um costume destinado a não deixar espaço para o pensamento independente e a criatividade — muitas vezes resulta em oportunidades perdidas no campo de batalha. Serdiukov demitiu ou licenciou cerca de um terço dos oficiais superiores, incluindo o último grupo de pensadores críticos que poderiam ter discordado da política do Kremlin. Ele fez com que as perspectivas de promoção dos generais seniores dependessem de sua capacidade de ler os sinais emanados do gabinete presidencial. Mesmo no topo da hierarquia militar, os generais são cautelosos em tomar a iniciativa por medo de irritar seus superiores, entre os quais agora está o próprio Putin.

No entanto, parece que alguns no alto comando de fato questionaram o plano de Putin, especialmente a ideia de uma guerra-relâmpago para tomar Kiev, alertando que as tropas e equipamentos russos não estavam à altura da tarefa.¹⁵ Quando os céticos se mostraram corretos, o Kremlin aparentemente permitiu que esses generais elaborassem uma nova estratégia. Eles então transformaram o conflito em uma guerra de exaustão baseada na velha tática russa de recuo e prontidão, de poder de fogo esmagador. Quando a artilharia em massa e o bombardeio aéreo também falharam, como os combates em torno da vital cidade de Kherson, ao sul, e os avanços ucranianos em outros setores ficaram evidentes, Putin renovou sua lista de comandantes seniores três vezes. Em abril, em junho e, novamente, em setembro, o Kremlin trocou de generais em busca de um melhor desempenho em combate.

No início de outubro, Putin deu ao general Serguei Surovikin a tarefa de reverter os rumos da guerra, mesmo quando as forças ucranianas continuavam com contra-ataques em torno dos flancos e nas áreas de retaguarda das formações russas, surpreendendo-as. As qualificações de Surovikin incluem a experiência em ambientes de combate

De acordo com fontes de inteligência ocidentais, Putin “está tomando decisões operacionais do nível de um coronel ou brigadeiro”, ajudando a determinar o movimento das forças e ordenando que mantenham sua posição “a todo custo”.

complexos, bem como uma reputação de “total crueldade”, “corrupção e brutalidade” e maus-tratos a subordinados.¹⁶ Em outras palavras, ele parece ser um par perfeito para Putin e seu exército.

Também podemos observar a desconfiança de Putin em relação ao seu alto comando por seu envolvimento pessoal cada vez mais profundo nas

decisões militares. Quando os ucranianos contra-atacaram em setembro de 2022, ele disse a seus generais que, agora, ele mesmo definiria a estratégia. Seu microgerenciamento da guerra inclui tomar decisões táticas

de baixo nível e dar ordens do Kremlin aos generais da linha de frente. De acordo com fontes de inteligência ocidentais, o presidente russo “está tomando decisões operacionais do nível de um coronel ou brigadeiro”, interferindo no movimento das forças e ordenando que mantenham sua posição “a todo custo” (uma abordagem que leva a perdas de tropas e equipamentos, à medida que as unidades proibidas de fazer retiradas táticas são vítimas de cerco).¹⁷ O maior envolvimento de Putin provavelmente decorre de sua percepção de que, no início da guerra, seus comandantes o mantiveram pouco informado sobre quão mal as forças russas estavam se saindo contra a surpreendentemente ágil e feroz resistência ucraniana.

Mas Putin, que não tem antecedentes militares, deveria ter esperado que suas forças se saíssem bem na Ucrânia? A partir de 2008, a educação e o treinamento militar de todas as fileiras melhoraram. Houve mais exercícios, incluindo exercícios conjuntos em larga escala com dezenas de milhares de funcionários de diferentes setores das Forças Armadas russas. O reforço das horas de voo para pilotos militares e a melhoria das rotinas de manutenção de suas aeronaves reduziram as falhas mecânicas e as perdas em combate na Geórgia e na Síria. Para colocar em contexto, no entanto, deve-se enfatizar que, fora de algumas unidades de elite, os padrões russos de treinamento e manutenção, de forma geral, sempre foram modestos e dificilmente atingem os níveis que caracterizam as principais forças armadas do mundo.

Apesar dos aumentos salariais, as Forças Armadas russas têm sido incapazes de atrair os melhores e mais brilhantes dos jovens russos em face da concorrência do mercado de trabalho civil. A moradia continua a ser um problema para os oficiais com famílias e, durante anos, os salários não acompanharam a inflação.¹⁸ Em muitas unidades, as condições são precárias e os oficiais subalternos são tratados com desprezo, enquanto os superiores dão tratamento preferencial a alguns.¹⁹ Evidências anedóticas sugerem que muitos oficiais com oportunidades de emprego fora das forças armadas renunciam aos seus postos. A decisão de 2018

de reviver o posto de *zampolit* (comissário político) em unidades tão pequenas quanto as companhias de infantaria remonta à era soviética e sinaliza que o Estado duvida da lealdade de seus soldados.²⁰

O serviço militar obrigatório tem sido algo impopular. Muitos daqueles que podem se dar ao luxo de evitá-lo (subornando médicos do exército para declará-los inaptos) o fazem, enquanto os mais desesperados fogem do país ou até mesmo se machucam propositalmente para escapar do alistamento. O trote violento contra recrutas, às vezes com resultados trágicos, continua a ser um problema, apesar dos esforços para reduzi-lo. Em 2008, o período de serviço militar obrigatório foi reduzido pela metade para um único ano, o que significa que, após o treinamento, um soldado está disponível para apenas seis meses de serviço. A maioria das tropas que o exército considera prontas para o combate não são recrutas, embora (talvez surpreendentemente) eles representem cerca de um quarto das unidades de comando de elite. O exército planejava reduzir sua entrada de recrutas para 150.000 até 2021, mas não atingiu essa meta. À medida que a guerra da Ucrânia avança, recrutas relutantes se tornarão mais comuns e a Rússia terá que confiar cada vez mais em soldados mal treinados e desmotivados.

A convocação de 300 mil reservistas por Putin em 21 de setembro de 2022 deu um foco renovado nas questões de pessoal apenas dez dias antes do início do período de recrutamento de outono. Muitos especialistas acreditam que mobilizar centenas de milhares de reservistas será extremamente difícil. Até agora, a convocação recaiu desproporcionalmente sobre as minorias étnicas. Entre eles estão incluídos pastores de renas nômades do nordeste de Iacútia (a 5.600 quilômetros de Kiev), bem como os tártaros da Crimeia, há muito reprimidos pelos regimes soviéticos e russos e opositores vocais da anexação da península.²¹ Mesmo que os que forem convocados sejam reservistas reais, é provável que apenas uma fração deles tenha tido treinamento regular

desde que deixaram o serviço militar. Levará meses até que essas tropas possam contribuir para o esforço de guerra de Moscou.

Em uma videochamada com assessores de 29 de setembro, Putin admitiu publicamente “erros”, como a convocação de pessoas com filhos, pessoas com doenças crônicas e alguns acima da idade militar.²² Soldados mobilizados, alguns deles de meia-idade, queixaram-se de que eram mantidos em “condições de gado”, tinham que comprar sua própria comida e recebiam botas e uniformes de tamanho errado, bem como armas velhas e malconservadas.²³ O presidente deixou para os governadores regionais e funcionários abaixo deles a correção dos problemas, sem mencionar que suas próprias políticas minaram as capacidades dos governos locais. Durante a primeira semana após a declaração de mobilização, pelo menos 200.000 jovens russos e suas famílias fugiram para países vizinhos, incluindo Quirguistão e Mongólia, ou para mais longe. Os fugitivos estavam se juntando a milhões de seus concidadãos, muitos deles jovens e altamente educados, que votaram com os pés contra a guerra de Putin.

Nos últimos anos, tropas de elite e empresas privadas de defesa empregadas em Moscou fizeram grande parte dos combates da Rússia. A mais conhecida entre essas últimas é o Wagner Group, um grupo mercenário possivelmente batizado em homenagem ao compositor alemão e estabelecido em 2014 por Dmitri Utkin, um ex-tenente-coronel das forças especiais, e Evgeni Prigojin, um oligarca do círculo íntimo de Putin com múltiplas condenações criminais da era soviética. A unidade é supostamente supervisionada pela agência de inteligência militar da Rússia, a GRU, na qual Utkin serviu. Como Wagner é pago permanece um mistério, mas os fundos provavelmente vêm de fontes estatais, bem como de oligarcas. Os agentes do Wagner Group em seus uniformes sem insígnias eram os “homenzinhos verdes” que apareceram pela primeira vez durante a tomada da Crimeia por Putin e, desde então, participaram de conflitos armados na Síria, bem como em

vários Estados africanos, incluindo Líbia, Mali, Moçambique e Sudão. Supostamente, mais de mil mercenários Wagner foram enviados para o Oblast de Lugansk, na região de Donbass, no leste da Ucrânia, e sofreram pesadas baixas. Aonde quer que vão, seguem-se violações dos direitos humanos e crimes de guerra.²⁴

Os problemas de uma indústria estatal de defesa

O Estado russo é o principal acionista das indústrias que produzem a maior parte de sua renda (energia, bancos, armas e transportes) e está diretamente envolvido em sua gestão. Como corporações estatais, a indústria de defesa desfruta de crédito barato, rolagem de dívida e liberdade em relação às pressões competitivas do mercado. Embora o Estado tenha investido pesadamente na indústria de defesa e tenha tido sucesso em algumas áreas, no geral, os fabricantes de armas da Rússia não conseguiram diminuir a distância — e especialmente a diferença de qualidade — entre seus produtos e os dos principais produtores de armas do mundo.

A partir de 2005, as reformas de defesa de Moscou e os ambiciosos programas de armamentos começaram a exigir sérios aumentos nos gastos militares. O Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo e o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos de Londres concordam amplamente que o orçamento militar russo aumentou de cerca de US\$ 20 bilhões no final da década de 1990 para mais de quatro vezes esse valor em 2015, antes de diminuir para seu número oficial atual de US\$ 65,9 bilhões (ou 4,1% do produto interno bruto da Rússia em 2021). Em termos nominais, isso é menos de um décimo dos gastos anuais em defesa dos EUA, mas há razões para pensar que esses números subestimam grosseiramente o volume real dos gastos militares russos. Usando medidas de paridade do poder de compra (PPP), os gastos militares efetivos de Moscou podem chegar a US\$ 200 bilhões por

ano.²⁵ Nos últimos anos, apenas os Estados Unidos, a China e a Índia tiveram orçamentos de defesa que excedem os da Rússia.

O Programa de Armamento Estatal da Rússia de 2011-20 visava dar uma nova vida à indústria de defesa, contratando-a para fabricar ou recondicionar 70% do armamento militar.²⁶ Fontes oficiais afirmam que a indústria conseguiu fazê-lo. Desenvolveu nova artilharia, introduziu alguns mísseis de cruzeiro altamente precisos, entregou várias centenas de novos tanques (incluindo o altamente elogiado T-90M) e atualizou centenas de outros mais com blindagem e eletrônica aprimoradas. Quase quinhentos novos caças, principalmente Su-27 e MiG-31 armados com mísseis guiados por radar, seriam capazes de elevar o poder aéreo russo a um novo nível, com centenas de novos helicópteros de combate e aviões de guerra antigos modernizados, garantindo o domínio dos céus por Moscou.²⁷

O mais recente Programa de Armamento do Estado, que começou em 2020 e deve terminar em 2027, é mais modesto e se concentra no avanço da mobilidade, logística e otimização e padronização dos sistemas de armas existentes. Na última década, a Rússia tornou-se o segundo maior exportador de armas do mundo, atrás dos Estados Unidos. A participação da Rússia nas vendas nesse mercado de 2017 a 2021 foi de 19%, enquanto a participação dos EUA foi de 39%.²⁸ Vendo o desempenho medíocre e a vulnerabilidade às armas ocidentais (como o míssil antitanque Javelin, fabricado nos EUA) das armas russas na Ucrânia, os países que compraram equipamentos militares da Rússia (os três principais clientes são China, Índia e Egito) podem pensar duas vezes antes de comprar de Moscou novamente.

Os desafios sistêmicos e estruturais que afligem a indústria de defesa da Rússia não estão desaparecendo. Problemas na cadeia de suprimentos atrasam as entregas. Falta dinheiro para substituir máquinas-ferramentas desatualizadas e pagar por pesquisa e desenvolvimento, e é comum a negligência em relação ao controle de qualidade. Uma análise recente concluiu:

Burocracias centralizadas e ineficientes, fracos direitos de propriedade intelectual e Estado de direito, clima de investimento ruim, corrupção generalizada e financiamento insuficiente estão entre os problemas que impedem o progresso rápido em campos que são particularmente dependentes da criação de um terreno fértil para a criatividade e a livre troca de ideias.²⁹

Os fabricantes de armas russos estão muito longe de produzir armas que possam competir com as armas ocidentais em sofisticação tecnológica e qualidade geral. A construção em larga escala de munições guiadas com precisão, sistemas de mira e drones pesados de longo alcance está além do alcance da indústria russa. O início do conflito com a Ucrânia em 2014 custou ao establishment militar-industrial russo seus laços benéficos e de longa data com os produtores de armas ucranianos. Agora, as sanções cortaram o acesso da Rússia à óptica e à eletrônica ocidentais, que são fundamentais para as armas modernas avançadas. Expandir as fábricas existentes será difícil, pois o país não dispõe dos recursos e outros requisitos.

Planos ambiciosos, anunciados com muito alarde e arrogância, muitas vezes não deram em nada. Em 2008, o primeiro ano de reforma militar, houve uma proposta para criar forças móveis autônomas unindo componentes aéreos, de infantaria naval e de forças especiais, mas não passou disso. O programa amplamente divulgado para produzir um caça de quinta geração, o Sukhoi Su-57, já tem mais de vinte anos e não gerou nada além de alguns protótipos. O Su-57 é a primeira aeronave furtiva que a Rússia já desenvolveu. Destinado ao combate ar-ar e ar-terra, supõe-se que seja a resposta da Rússia ao Lockheed Martin F-35 Lightning II construído pelos EUA, milhares dos quais estão sendo produzidos para os Estados Unidos e vários aliados em todo o mundo, incluindo nove ou mais países da OTAN. Contratemporos técnicos, a decisão da Índia de retirar seu financiamento e uma queda em dezembro de 2019 (a primeira conhecida publicamente) dei-

xam dúvidas se o Su-57 estará pronto para produção em larga escala no curto prazo.

Desde os tempos soviéticos, o setor de defesa tem estado entre as áreas mais problemáticas da economia quando se trata de corrupção. No século 21, a Rússia tornou-se, para usar a expressão de Karen Dawisha, “a cleptocracia de Putin”.³⁰ O Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional para 2021 deu à Rússia uma pontuação de corrupção de 29 pontos, colocando-a muito mais próxima, na escala de honestidade de 100 pontos, do país mais corrupto do mundo (Sudão do Sul, com 11 pontos) do que do menos corrupto (Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia, com 88 pontos cada).

O alto comando russo subestimou a quantidade de soldados necessária para atacar a Ucrânia e superestimou o número de moradores locais que saudaria sua chegada.

das tropas. Putin demitiu Serdiukov em 2012 por causa de suas ligações com um funcionário do Ministério da Defesa acusado de peculato. A corrupção em larga escala continua, com o desaparecimento de centenas de milhões de dólares. Um promotor militar russo admitiu, recentemente, que cerca de um quinto do orçamento do Ministério da Defesa foi desviado; outras autoridades disseram que poderia chegar a dois quintos.³¹ Poucos especialistas discordariam da recente afirmação do ex-ministro das Relações Exteriores russo, Andrei Kozirev, de que a corrupção — e o medo de contar a Putin sobre isso — havia deixado a Rússia com um “exército de Potemkin”.³²

Como ministro da Defesa, Serdiukov estabeleceu como um de seus principais objetivos erradicar, ou pelo menos conter, o suborno e a fraude muitas vezes ligados à aquisição de armas, bem como o uso indevido de fundos reservados para melhorar as condições de vida

Em guerra — e decepcionando

Mas, afinal, como estão as forças russas na Ucrânia? É impossível saber com precisão, porque a maioria das fontes ocidentais é aliada da Ucrânia, enquanto a mídia ucraniana e russa tem incentivos para manipular os fatos. Dito isso, o desempenho militar da Rússia tem ficado muito abaixo do que a maioria dos especialistas esperava. Os especialistas ficaram surpresos porque suas suposições estavam equivocadas.

O histórico dos militares russos que remonta a 2008 pode ter parecido impressionante na aparência, mas foi conquistado contra adversários fracos. A Geórgia é um país muito pequeno e seu minúsculo exército era mal organizado. Na Crimeia, as tropas de Moscou enfrentaram pouca resistência. Na Síria, muito se falou das capacidades renovadas do poder aéreo russo, mas o país enfrentou insurgentes cujas capacidades de defesa aérea eram, na melhor das hipóteses, modestas. A Rússia também enviou para essas operações de menor escala principalmente tropas de elite e forças especiais, não soldados comuns. Em suma, os militares russos não haviam experimentado nada como o exigente ambiente de combate com o qual se depararam na Ucrânia.

No momento em que escrevo este ensaio³³, a guerra na Ucrânia já dura quase um ano. O curso dos combates rebateu os muitos especialistas que alegaram que a Rússia pós 2008 havia conquistado seu caminho para a primeira classe das potências militares do mundo. Até agora, as forças russas vêm fracassando na maioria dos testes que enfrentam na Ucrânia. Os estrategistas militares raramente acertam ao subestimar um oponente. Depois de tomar a Crimeia, Putin previu que Kiev poderia ser conquistada em duas semanas; em 2022, ele reduziu esse número para dois dias.³⁴

O alto comando russo subestimou a quantidade de soldados necessária para atacar a Ucrânia e superestimou o número de moradores locais que saudariam sua chegada. Conquistar uma cidade como Kiev,

com seus três milhões de habitantes espalhados por 839 quilômetros quadrados e divididos por um grande rio e seus afluentes, teria exigido um grande número de colaboradores. Uma vez que o plano para um ataque aéreo relâmpago no centro da capital ucraniana entrou em colapso em meio a trocas de tiro com forças ucranianas de resposta rápida no aeroporto Antonov, a noroeste da cidade, em 24 e 25 de fevereiro de 2022, a campanha da Rússia desmoronou.

Planos operacionais mal desenhados, logística descuidada e falta de coordenação no uso de armas de maneira estratégica e combinada sugerem deficiências profundas no alto comando russo. Os invasores empregaram mal seus tanques, tentando avançá-los sem o devido apoio logístico ou escoltas de infantaria para manter afastados os drones ucranianos e as patrulhas de emboscada. Nos céus, pilotos russos excessivamente cautelosos lutaram contra alguém “abaixo do seu peso”, mas não conseguiram traduzir seu poder aéreo superior em vitórias de batalha. As tropas russas tiveram dificuldade para usar seus sistemas de comunicação e não conseguiram interromper o acesso de seus inimigos aos sinais de satélite.

As histórias de soldados ucranianos usando smartphones em combate para chamar seus instrutores no Reino Unido para aconselhamento, ou a habilidade daqueles que defenderam as siderúrgicas Azovstal em Mariupol de permanecer em contato eletrônico com a inteligência ucraniana durante o cerco de cinco semanas entre abril e maio, evidenciam a inépcia russa. O desleixo geral das tropas — sua negligência em tarefas pequenas, mas importantes, como calibrar corretamente os pneus dos caminhões, por exemplo — saiu caro para o esforço de guerra da Rússia.

À medida que a guerra se arrasta, é improvável que novos oficiais e soldados russos enviados para a Ucrânia estejam mais bem-preparados e bem-equipados, ou tenham um desempenho melhor, do que aqueles que eles substituem. As ameaças nucleares podem facilmente

sair pela culatra: se a Rússia “se tornar atômica”, poderá perder seus aliados restantes, calcular mal a direção do vento e receber a radiação de volta ao território russo, ou se ver em guerra com uma aliança da OTAN capaz (mesmo sem armas nucleares) de infligir destruição massiva às instalações militares em território russo.

Além disso, os estoques de ogivas nucleares táticas e de médio alcance da Rússia são, como muitas armas russas, sobras soviéticas. Estão espalhadas em diversos locais de armazenamento há décadas. O trabalho de tornar essas ogivas operacionais envolveria muito esforço e risco de erro humano.³⁵ Há uma boa chance de que a manobra também seja detectada pela inteligência ocidental, dadas as localizações conhecidas dos estoques nucleares, o número limitado de unidades capazes (no papel) de manusear e disparar essas ogivas e as distâncias a atravessar até o palco do conflito. O tema subjacente do ataque à Ucrânia tem sido a enorme lacuna entre o que Putin e suas forças querem fazer, por um lado, e o que podem fazer, por outro. Ambição não é capacidade.

Um Exército ucraniano revitalizado

Há apenas alguns anos, os próprios militares da Ucrânia enfrentavam enormes desafios. Um ambicioso programa de reformas foi lançado em 2006, mas fracassou em meio à instabilidade política, corrupção e recursos inadequados consumidos pela inflação e pela crise financeira global de 2008. Essa reforma abrangente também foi mal concebida: a Ucrânia estava buscando criar uma força totalmente profissional, com tecnologia de ponta e comando e controle avançados, desafiando as restrições institucionais e financeiras. A agressão de Moscou em 2014 contra a Crimeia e a região de Donbass despertou as autoridades dessa fantasia e deu impulso a uma mudança rápida nas Forças Armadas da Ucrânia (ZCU, na sigla em ucraniano). Durante a

presidência de Petro Porochenko (2014-2019), a reforma naval e da indústria de defesa sucumbiu a lutas internas e desvio de recursos, mas a criação de um comando autônomo de forças especiais com quatro mil soldados foi um sucesso.

Os eventos de 2014 mostraram que seriam necessários muitos soldados para defender a Ucrânia contra a Rússia. O projeto, abolido em 2013, foi resgatado em 2014. De maneira inovadora, a ZCU também se tornou um exército baseado na comunidade. Com dificuldades financeiras, o governo fez um apelo à sociedade civil, à grande diáspora ucraniana em todo o mundo e às pessoas comuns para ajudar a financiar a ZCU e se juntar às suas fileiras. Novas organizações surgiram “para equipar, uniformizar, proteger e melhorar o Exército ucraniano o mais rápido possível” e para fornecer equipamentos militares extremamente necessários. Suas doações representaram 4% do orçamento de defesa ucraniano em 2015.³⁶ Outra mudança significativa, e que aliviou parcialmente a escassez de mão-de-obra da ZCU, foi a criação de batalhões de voluntários que, já em 2014, contavam com mais de dez mil combatentes. Embora isso levante algumas preocupações em relação à disciplina, eles se mostraram eficazes no conflito contra os separatistas no leste da Ucrânia e provavelmente continuarão desempenhando um papel de defesa nos próximos anos.³⁷

Por fim, os países ocidentais, liderados pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha, mas também incluindo (notavelmente) a Alemanha, enviaram armamento militar pesado que tornaram as forças de Kiev consideravelmente mais efetivas no campo de batalha. Até meados de outubro de 2022, Washington havia oferecido cerca de US\$ 66 bilhões — um montante mais de onze vezes maior do que todo o orçamento de defesa da Ucrânia para 2021.³⁸ A ajuda tem sido grande em quantidade e qualidade, incluindo itens sofisticados, como plataformas móveis de lançamento de múltiplos foguetes de precisão

M142 HIMARS, fabricados nos EUA, morteiros M777 de 155 milímetros fabricados no Reino Unido e nos EUA, vários tipos de drones e muito mais.

Entre 2015 e fevereiro de 2022, soldados britânicos da ativa treinaram mais de 22 mil recrutas ucranianos no oeste da Ucrânia por meio de um programa chamado Operação Orbital. Em setembro de 2022, instrutores do Canadá, Dinamarca, Finlândia, Lituânia, Nova Zelândia, Países Baixos e Suécia uniram-se a soldados do Reino Unido para oferecer treinamento intensivo a milhares de ucranianos em acampamentos militares no Reino Unido.³⁹ Os programas ensinam oficiais subalternos, suboficiais e soldados a pensar criticamente e a tomar decisões independentes na linha de frente sem esperar pela permissão dos comandantes sentados num quartel-general distante.

As Forças Armadas da Ucrânia têm sido tudo o que o exército de Putin não foi. O país menor conseguiu converter suas próprias reformas recentes e a ajuda ocidental massiva em vantagem militar. Defendendo seu próprio solo, soldados voluntários e profissionais ucranianos se destacaram em motivação, coragem e habilidade. O presidente Volodimir Zelenski foi uma revelação: os ucranianos têm a sorte de terem sido liderados por uma figura obstinada e com discernimento, que entende que essa é uma disputa entre democracia e tirania. A guerra tornou a nacionalidade ucraniana (há muito negada pelos nacionalistas russos como Putin) inegável e ressaltou a verdade maior, mas facilmente esquecida, de que a liberdade não vem de graça. A oposição à invasão também aproximou as democracias ocidentais em torno da OTAN, que está incluindo a Finlândia e a Suécia entre seus membros. Se a OTAN continuar unida em apoio à Ucrânia, Davi terá chances muito boas contra Golias.

Notas

¹ Ruslan Pukhov, “A Proving Ground of the Future”, *Russia in Global Affairs* 2 (abril-junho 2016), <https://eng.globalaffairs.ru/articles/a-proving-ground-of-the-future>; Fredrik Westerlund, “The Role of the Military in Putin’s Foreign Policy”, Swedish Ministry of Defense, fevereiro 2021, 41.

² Valerie Hopkins, “Russia’s Defense Ministry Shakes Up Its Leadership”, *New York Times*, 24 setembro 2022.

³ Ver Zoltan Barany, “The Politics of Russia’s Elusive Defense Reform”, *Political Science Quarterly* 121 (inverno 2007): 597-627; e “Superpresidentialism and the Military: The Russian Variant”, *Presidential Studies Quarterly* 38 (março 2008): 14-38.

⁴ Ruslan Pukhov, “Serdyukov Cleans Up the Arbat”, *Moscow Defense Brief* 11, n. 1 (2008): 7-9, https://www.files.ethz.ch/isn/55475/mdb_1_2008.pdf.

⁵ Para dois importantes casos que marcam o governo de Putin, ver Ian Black, “Igor Sutyagin Is Odd Man Out in Spy Swap Deal”, *Guardian*, 17 agosto 2010; e Andrew Roth, “Russian Journalist Ivan Safronov Sentenced to 22 Years in Prison”, *Guardian*, 5 setembro 2022.

⁶ Nota do editor brasileiro: A Hungria é membro pleno da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte, liderada pelos Estados Unidos) desde 1999. A Rússia não faz parte da OTAN.

⁷ Nota do editor brasileiro: A Organização para Cooperação de Xangai foi fundada em 2001 pela China, Cazaquistão, Quirquistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão. Em 2017, Índia e Paquistão se tornaram membros plenos. Sua finalidade principal é a segurança, em especial no combate ao terrorismo, extremismo e separatismo.

⁸ Nota do editor brasileiro: Embora não haja unanimidade, considera-se que a Guerra Fria abranja o período subsequente ao final da Segunda Guerra (1945) até 1991, com o fim da União Soviética.

⁹ Nikita Petrov, “Russian Army’s Weaknesses Exposed During War in Georgia”, RIA Novosti (Moscou), 9 setembro 2008.

¹⁰ Charles Dick, “Russian Ground Forces Posture Towards the West”, Chatham House Research Paper, abril 2019, 3-4.

¹¹ Gil Barndollar, “The Best or Worst of Both Worlds? Russia’s Mixed Military Manpower System”, blog Post-Soviet Post, CSIS, 23 setembro 2020, <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/best-or-worst-both-worlds>.

¹² Michael Kofman e Rob Lee, “Not Built for Purpose: The Russia Military’s Ill-Fated Force Design”, *War on the Rocks*, 2 junho 2022, <https://warontherocks.com/2022/06/not-built-for-purpose-the-russian-militarys-ill-fated-force-design>.

¹³ Nota do tradutor brasileiro: O Exército Brasileiro não usa a expressão “oficiais não comissionados” (NCO), que são aqueles que ingressam no (baixo escalão do) oficialato ao serem promovidos da última patente de praça. A equivalência mais próxima

no Exército é a patente “subtenente” e, na Marinha e na Aeronáutica, “suboficial”.

¹⁴ Yelizaveta Mayetnaya, “Do Russian Military Officers Have a Morale Problem? Some Say Yes”, Radio Free Europe/Radio Liberty Russian Service, 16 dezembro 2021, <https://www.rferl.org/a/russia-military-officers-morale-problem/31612793.html>.

¹⁵ Esse parágrafo baseia-se em Julian E. Barnes et al., “As Russian Losses Mount in Ukraine, Putin Gets More Involved in War Strategy”, *New York Times*, 23 setembro 2022.

¹⁶ Neil MacFarquhar e Cassandra Vinograd, “Russia Names a New Commander for the War in Ukraine”, *New York Times*, 8 outubro 2022.

¹⁷ Dan Sabbagh, “Putin Involved in War ‘At Level of Colonel or Brigadier,’ Say Western Sources”, *Guardian*, 16 maio 2022.

¹⁸ Ver Vasily Zatsepin e Vitaly Tsymbal, “Military Economy and Military Reform in Russia”, in Alexander Abramov et al., *Russian Economy in 2017: Trends and Outlooks* (Moscou: Gaidar Institute, 2018), 515-25.

¹⁹ Mayetnaya, “Do Russian Military Officers Have a Morale Problem?”.

²⁰ Jason Gresh, “Professionalism and Politics in the Russian Military”, *Kennan Cable*, n. 67, abril 2021, <https://www.wilsoncenter.org/microsite/5/node/106204>.

²¹ Anton Troianovski, “Russia’s Draft Is Drawing Criticism from Far-Flung Regions and Even Pro-War Hawks”, *New York Times*, 24 setembro 2022; e Stephen Kalin, “Crimean Tatar Minority Is in Crosshairs of Putin’s Draft”, *Wall Street Journal*, 4 outubro 2022.

²² “Meeting with Permanent Members of the Security Council”, 29 setembro 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69459>.

²³ Robyn Dixon, “As His Troops Retreat, Russian Defense Chief Comes Under Pressure at Home”, *Washington Post*, 6 outubro 2022; e Neil MacFarquhar, “‘Coffins Are Already Coming’: The Toll of Russia’s Chaotic Draft”, *New York Times*, 16 outubro 2022.

²⁴ Ver Kimberly Marten, “Russia’s Use of Semi-State Security Forces: The Case of the Wagner Group”, *Post-Soviet Affairs* 35, n. 3 (2019): 181-204.

²⁵ Michael Kofman e Richard Connolly, “Why Russian Military Expenditure Is Much Higher than Commonly Understood (As Is China’s)”, *War on the Rocks*, 16 dezembro 2019, <https://warontherocks.com/2019/12/why-russian-military-expenditure-is-much-higher-than-commonly-understood-as-is-chinas>.

²⁶ Ver Anna Maria Dyner, “Assessment of the Russian Armed Forces’ State Armament Programme in 2011-2020”, Polish Institute of International Affairs, 11 junho 2021.

²⁷ Anton Lavrov, “Russian Military Reforms from Georgia to Syria”, Center for Strategic and International Studies, novembro 2018, 15.

²⁸ “Trends in International Arms Transfers, 2021”, SIPRI Fact Sheet, março 2022.

²⁹ Katarzyna Zysk, “Defense Innovation in the 4th Industrial Revolution in Russia”, *Journal of Strategic Studies* 44, n. 4 (2021): 543-71.

³⁰ Karen Dawisha, *Putin’s Kleptocracy: Who Owns Russia?* (Nova York: Simon

and Schuster, 2014); Transparency International, “Corruption Perceptions Index 2021”, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

³¹ Rick Newman, “Why Russia’s Military Is So Shabby”, *Yahoo Finance*, 1 abril 2022.

³² Ver o tuíte de Kozzyrev de 6 março 2022 em <https://twitter.com/andreivkozyrev/status/1500611398245634050>.

³³ Nota do editor brasileiro: A versão original deste artigo foi publicada no *Journal of Democracy*, Volume 34, Número 1, Janeiro de 2023,

³⁴ Denver Nicks, “Putin Boasts of Being Able to Take Kiev in 2 Weeks”, *Time*, 2 setembro 2014; e Jake Epstein e Charles R. Davis, “Putin Thought Russia’s Military Could Capture Kyiv in 2 Days, But It Still Hasn’t in 20”, *Business Insider*, 15 março 2022.

³⁵ Pavel K. Baev, “Putin’s Botched Mobilization and Nuclear Non-Option”, *Eurasia Daily Monitor*, 26 setembro 2022. Ver também David E. Sanger e William J. Broad, “Russia’s Small Nuclear Arms: A Risky Option for Putin and Ukraine Alike”, *New York Times*, 3 outubro 2022.

³⁶ Deborah Sanders, “‘The War We Want; The War That We Get’: Ukraine’s Military Reform and the Conflict in the East”, *Journal of Slavic Military Studies* 30, n. 1 (2017): 41.

³⁷ Ver Ilmari Käihkö, “A Nation-in-the-Making, in Arms: Control of Force, Strategy, and the Ukrainian Volunteer Battalions”, *Defence Studies* 18, n. 2 (2018): 147-66.

³⁸ Patricia Zengerle, “U.S. Republicans Aim at Ukraine Aid but Unlikely to Block it”, Reuters, 21 outubro 2022; e “Trends in World Military Expenditure, 2021”, *SIPRI Fact Sheet*, abril 2022, 2.

³⁹ Cristina Gallardo e Clea Caulcutt, “Ukraine’s Military Recruits Need Training. Only One of Europe’s Giants Is Pulling Its Weight”, *Politico*, 16 setembro 2022.

A sombra da direita sueca

Bo Rothstein

Bo Rothstein é professor emérito de ciência política da Universidade de Gotemburgo. É autor de Controlling Corruption: The Social Contract Approach [Controlando a corrupção: a abordagem do contrato social] (2021).

Em 11 de setembro de 2022, a Suécia realizou as eleições para o Riksdag, seu Parlamento unicameral composto por 349 membros. O Democratas Suecos (SD)^{NT.1}, um partido populista e nacionalista de direita fundado em 1988, obteve 20,5% dos votos e conquistou mais onze assentos, chegando a um total de 73, tornando-se, pela primeira vez, o segundo maior partido do país. Ficou atrás apenas do Social-Democratas^{NT.2}, que obteve 30,3% e 107 cadeiras (sete a mais). O Moderados, partido de centro-direita da Suécia, terminou em terceiro lugar, com 19,1% e 68 cadeiras (duas a menos).

Esses resultados representam uma grande mudança no cenário político sueco. Em todas as eleições nacionais desde 1979, o Moderados havia sido o segundo maior partido político. A ascensão eleitoral do SD foi impressionante: o partido vem melhorando seu desempenho

*Publicado originalmente como “The Shadow of the Swedish Right”, Journal of Democracy, Volume 34, Number 1, January 2023 © 2023 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

NT.1: Vários dos partidos políticos da Suécia possuem nome plural (SD, Liberais, Social-Democratas etc.). Adotei a concordância no singular (com o substantivo oculto “partido”), como é feito no Brasil com os partidos Republicanos e Progressistas

NT.2: Em relação ao partido Social-Democratas, ao me referir a seus membros, adotei o plural “sociais-democratas”, seguindo o Houaiss (quando adjetivo, o plural é “social-democratas”, como o nome do partido).

eleitoral a cada nova eleição nacional desde que começou a disputar o Riksdag, em 2002. A primeira tentativa, vinte anos atrás, resultou em míseros 1,4% dos votos e nenhum assento, já que a Suécia possui um quociente eleitoral de 4%. Em 2006, o SD recebeu 2,9% dos votos, permitindo-os acessar o fundo eleitoral. Em 2010, o partido obteve 5,7% dos votos, o que lhes rendeu vinte cadeiras no Riksdag. Em 2014, o resultado foi 12,9% e 49 assentos, seguido por 17,5% e 62 assentos em 2018. Em 2022, conquistou 20,5% dos votos e 73 cadeiras.

Para um partido político em uma democracia com representação proporcional, aumentar seu desempenho eleitoral por cinco eleições nacionais consecutivas é algo raro, talvez até único. A ascensão do SD coloca a Suécia em linha com uma tendência geral entre as democracias ocidentais, onde os partidos populistas de direita se tornaram uma forte força política.¹

O sucesso eleitoral de 2022 do SD vai além dos números e adiciona uma dimensão qualitativa à posição do partido na política da Suécia. Antes, todos os partidos no Riksdag sempre trataram o SD como um “partido *non grata*” e evitavam que tivesse qualquer papel no governo. Desde o ano passado, embora sem um único ministério, o SD é parte integrante da nova coalizão de governo de Moderados, Democratas Cristãos e Liberais, liderada pelo moderado Ulf Kristersson.

Apesar do anúncio dos líderes do SD de uma política de tolerância zero em relação ao racismo e dos esforços para “apagar” as relações originais do partido com círculos fascistas e neonazistas, a lista de declarações racistas, antidemocráticas, iliberais, islamofóbicas e até antissemitas feitas por ativistas e figuras importantes do SD é muito longa e inclui muitos exemplos recentes.²

1. Sheri Berman, “The Causes of Populism in the West”, *Annual Review of Political Science* 24 (2021): 71-88; e Sanna Salo e Jens Rydgren, *The Battle Over Working-Class Voters: How Social Democracy Has Responded to the Radical Right in the Nordic Countries* (Londres: Routledge 2021).

2. Para as declarações preocupantes dos membros do SD, consultar a lista disponível em <https://www.sd-citat.nu/>. Em fevereiro de 2022, na véspera da invasão russa da Ucrânia, o líder histórico do SD, Jimmie Åkesson, não soube dizer se preferia Joseph Biden a Vladimir Putin.

Durante a campanha de 2018, o líder moderado Kristersson prometeu publicamente a Hédi Fried, uma famosa nonagenária sobrevivente do Holocausto que vive na Suécia desde 1945, que ele nunca cooperaria com o SD. Mas, depois de não terem conseguido expulsar os sociais-democratas do governo em 2018, tanto os moderados como os democratas-cristãos começaram a abandonar sua política contrária a qualquer cooperação com o emergente partido à sua direita no espectro político sueco. O ponto decisivo parece ter sido o argumento dos democratas-cristãos de que, sem a ajuda do SD, os partidos de centro-direita nunca mais seriam capazes de formar uma coalizão de governo.

A guinada dos moderados foi particularmente surpreendente. Fredrik Reinfeldt, o primeiro-ministro moderado de 2006 a 2014, foi o arquiteto de uma política de refugiados bastante generosa comparativamente a de outros países europeus, e que fez da Suécia o principal país ocidental em número de refugiados aceitos (proporcionalmente ao tamanho população) durante as crises de refugiados de 2013-16, que teve grande impacto na Europa.

Durante a campanha de 2022, havia dois blocos políticos distintos disputando o poder. O trio de centro-direita, composto por Moderados, Democratas Cristãos e Liberais, aliou-se *de facto* ao SD para formar um bloco nacionalista de direita. A centro-esquerda era formada pelo Social-Democratas, pelo Partido Verde, pelo Partido da Esquerda e (surpreendentemente) pelo Partido do Centro, que ainda em 2014 fazia parte da coalizão com a centro-direita. O estopim para o afastamento do Partido do Centro de seus antigos parceiros tinha sido a disposição deles de se aliar ao SD. Os líderes do Partido do Centro disseram que não apenas apoiariam a campanha dos sociais-democratas, como estariam dispostos a colaborar com eles após a eleição.

Em 2022, os eleitores deram à direita uma vitória bastante apertada. Os partidos de centro-direita Moderados, Democratas Cristãos e Liberais obtiveram, somados, 103 das 349 cadeiras, enquanto o acordo de

“confiança e provisão”³ do SD lhes garante mais 73 votos no Riksdag, totalizando 176. A coalizão liderada pelo Partido Social-Democratas, por sua vez, possui apenas três assentos a menos (173). Kristersson é o primeiro-ministro, e a coalizão de quatro partidos de direita repousa em um pacto (chamado de Acordo de Tidö, em referência ao local das negociações) que detalha as políticas que o novo governo deve perseguir.

Ainda que o Democratas Suecos, apesar de ter tido a segunda maior votação, não tenha conseguido ocupar ministérios no novo governo, o partido foi autorizado a indicar nomes para cargos de “assessor especial” em vários órgãos do governo central. O que quer que um ministério planeje fazer, o SD será um dos primeiros a saber. Esse tipo de arranjo — um partido sem participação formal no governo, mas que exerce influência direta sobre ele — é algo altamente incomum e já levou a um endurecimento da política sueca para refugiados.

A disposição do Liberais de participar de um governo que acolheu na prática o SD tem sido uma surpresa. Historicamente, o Partido Liberal Sueco tem defendido fielmente os princípios liberais e favorecido o apoio a refugiados e imigrantes. Dois ex-líderes liberais alertaram que o pacto significaria que eles não poderiam mais votar no partido, mas o Liberais decidiu seguir em frente e integrar a coalizão mesmo assim.

Uma mudança de paradigma?

O novo governo nacionalista de direita descreve as sessenta páginas do acordo pluripartidário como parte de uma “mudança de paradigma” em várias áreas importantes de políticas públicas. As três mais importantes têm a ver com segurança, imigração e mudanças climáticas. A polícia terá maior liberdade para utilizar métodos escusos, o

3. Nos regimes parlamentaristas de governo baseados no sistema de Westminster, para que uma coalizão de governo mantenha o controle da câmara baixa, é necessário um acordo de “confiança e provisão” (*confidence and supply*) que garanta o apoio em votações de orçamento e contra eventuais moções de censura (voto de desconfiança). (N. T.)

que sugere que garantias aos direitos humanos serão enfraquecidas. A polícia, o sistema carcerário e outros órgãos do sistema de justiça criminal serão profundamente ampliados. O acordo abre a possibilidade de deportar membros de gangues que não tenham cidadania sueca, mesmo que não tenham sido condenados por um crime. Outras medidas incluem penas dobradas para membros de gangues e o estabelecimento de “zonas de inspeção”, onde a polícia terá maiores poderes para realizar batidas.

A política de imigração deverá ser severamente restrita. O número de refugiados do sistema de cotas da ONU deve cair de seis mil para novecentos por ano. Ao todo, as políticas de imigração suecas serão reduzidas ao nível mais baixo que a legislação da UE permite. Controles internos de estrangeiros e medidas para fazer com que os imigrantes retornem ao seu “país de origem” se intensificarão. A migração econômica será mais rigorosa, assim como a imigração de membros de famílias já residentes e as exigências para a obtenção da cidadania sueca. As possibilidades de revogação das autorizações de residência aumentarão, e o governo investigará se os imigrantes podem ser deportados por vários tipos de “comportamento associal”, mesmo que nenhuma lei tenha sido violada.

O acordo também prevê a redução do apoio econômico dado aos imigrantes, mas não fala explicitamente em cortes reais, ou mesmo em limites ao acesso dos imigrantes aos extensos programas sociais da Suécia. O SD apoia em grande parte o modelo universal de proteção social do país, algo popular há muito tempo, e provavelmente não deseja ser associado a quaisquer propostas concretas para reduzi-lo, mesmo que esses cortes se concentrem nos imigrantes. O SD até forçou o Moderados a abandonar uma bandeira política, a de restringir o seguro-desemprego.

As políticas ambiciosas da Suécia em relação às mudanças climáticas também devem mudar. Os combustíveis fósseis devem receber

enormes subsídios. Para ampliar a geração de eletricidade, os dois reatores nucleares recentemente desligados da usina de Ringhals, na costa oeste, próximo à Dinamarca, serão religados e os outros seis reatores do país serão mantidos em funcionamento à medida que se planeja a construção de novas usinas.

Sistema de proteção social em xeque?

Os pesquisadores de política comparada há tempos veem a Suécia como um país dominado por um forte movimento trabalhista. O nível de sindicalização dos trabalhadores continua alto. A democracia surgiu no país há um século, quando o primeiro-ministro liberal Nils Edén escanteou o rei após o Riksdag estabelecer o sufrágio universal. Desde que Hjalmar Branting se tornou o primeiro premiê social-democrata em 1920, o Social-Democratas governou a Suécia cerca de 75% do tempo.

O sistema de proteção social é generoso, os serviços públicos como a saúde, a assistência a idosos e a educação são universais e de qualidade comparativamente elevada. Há uma clara política de promoção da igualdade de gênero, com generoso apoio à licença parental e pré-escolas fortemente subsidiadas. A Suécia é líder mundial em ajuda internacional.

Em rankings internacionais de fatores como “felicidade”, confiança social, saúde da população, competitividade econômica, qualidade da democracia, igualdade de gênero, prosperidade econômica, baixa pobreza e corrupção, e afins, a Suécia e seus vizinhos nórdicos estão consistentemente entre as sociedades mais bem-sucedidas do mundo. Dadas tais conquistas, por que uma grande fatia do eleitorado votaria em um partido nacionalista populista, de direita e iliberal, que adora torcer o nariz para o establishment?

Pesquisas mostram que os eleitores do SD são mais propensos a serem homens operários vivendo em pequenas cidades ou áreas ru-

rais. Também são mais propensos a estar desempregados ou receber pensão por invalidez. Em Estocolmo, a capital e maior cidade do país, com 10,5 milhões de habitantes, o Democratas Suecos obteve pouco mais de um décimo dos votos em 2022. No nordeste rural da Escânia, quinhentos quilômetros abaixo da costa leste de Estocolmo, no extremo sul do país, o partido alcançou perto de um terço dos votos. Em comparação com outros eleitores, o eleitorado do Democratas Suecos se preocupa muito com a lei e a ordem, a imigração e os preços da energia, e pouco com as mudanças climáticas e a igualdade de gênero.

Além disso, sabe-se que os eleitores do SD dão ao governo social-democrata (desbancado em 2022) notas baixas em relação à gestão da economia e da pandemia de Covid-19, e sua confiança nos políticos também é bastante baixa. Acrescenta-se a isso o fato de que, embora a confiança social (definida como a confiança em “outras pessoas”) seja muito elevada na Suécia pelos padrões globais, os eleitores do SD destacam-se por expressar uma confiança social significativamente mais baixa do que os apoiadores de qualquer um dos outros sete partidos com assento no Riksdag.⁴

Historicamente, o Social-Democratas costumava dispor da lealdade de uma clara maioria dos trabalhadores operários, mas, em 2022, esse grupo dividiu seus votos igualmente entre o Social-Democratas (de centro-esquerda) e o Democratas Suecos (de direita). Em uma perspectiva histórica mais longa, podemos falar em uma divisão desse eleitorado, uma vez que metade dos eleitores da classe trabalhadora que costumavam votar no Social-Democratas migrou o voto para o Democratas Suecos. Isto está alinhado ao que tem acontecido a outros partidos social-democratas na Europa.

4. Sören Holmberg e Bo Rothstein, “High Interpersonal Trust in Sweden But Not Among Everyone”, SOM Institute, Universidade de Gotemburgo, 2015, <https://docplayer.se/19181766-Hog-mellanmansklig-tillit-i-sverige-men-inte-bland-alla.html>. Ver também Sören Holmberg e Bo Rothstein, “Trusting Other People”, *Journal of Public Affairs* 17 (fevereiro-maio 2017): 18-28; e Gabriella Elgenius e Jens Rydgren, “Frames of Nostalgia and Belonging: The Resurgence of Ethno-Nationalism in Sweden”, *European Societies* 21, n. 4 (2019): 583-602.

A diferença no comportamento eleitoral entre homens e mulheres deu-se em um nível recorde na última eleição. Um em cada quatro suecos votou no SD, mas a proporção entre as mulheres foi de apenas 16%. A diferença entre os eleitores da coorte mais jovem, entre dezoito e trinta anos, foi especialmente acentuada. A proporção de votos no SD foi de 11% entre as mulheres jovens e 26% entre os homens jovens. As mulheres suecas votaram majoritariamente na esquerda, e os homens, na direita nacionalista.

A divisão geográfica ou espacial nos padrões de votação também é digna de nota. A maioria dos imigrantes vive nas grandes cidades; enquanto pequenas cidades e áreas rurais, onde os eleitores SD tendem a viver, têm muito menos imigrantes. Assim, quanto mais próximo um eleitor sueco vive de imigrantes e refugiados, menor a probabilidade de essa pessoa votar em um partido anti-imigração.

Há muitas explicações para esse padrão de votação. Para um jovem homem da classe trabalhadora, uma onda de imigrantes e refugiados – que também são, muitas vezes, homens jovens (como tem sido na Suécia) – significa uma competição mais acirrada por empregos, moradia e parceiras. No entanto, se você é uma pessoa de classe média em uma cidade grande, mais imigrantes significa mais mão-de-obra barata para o setor de serviços. Ou seja, os imigrantes colocam dinheiro no seu bolso, mantendo baixo o custo dos serviços que você consome, ou os salários que você deve pagar para conduzir o seu negócio.

Além disso, a segregação habitacional é uma característica marcante de todas as grandes cidades da Suécia: os eleitores urbanos de classe média podem viver mais perto das populações imigrantes do que os suecos que vivem em áreas rurais ou cidades pequenas, mas não tão perto a ponto de ter imigrantes recentes como seus vizinhos.

Trabalho e outros fatores estruturais

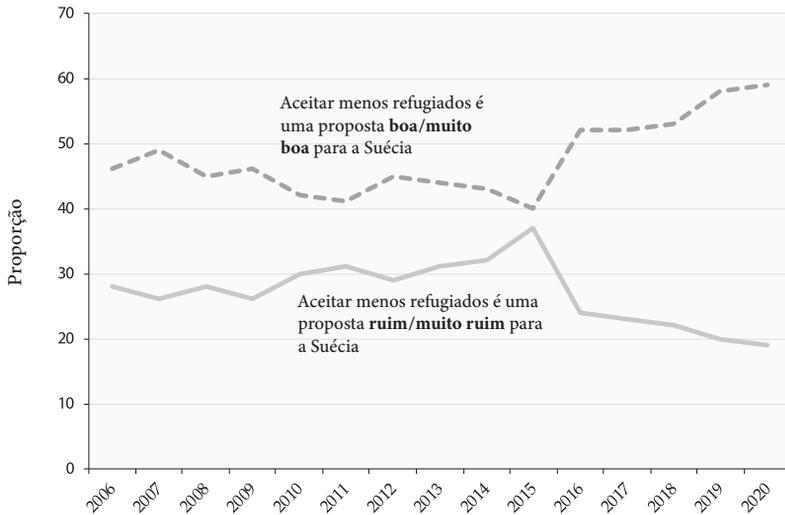
A dramática transformação política na Suécia não pode ser entendida sem fazermos referência a mudanças estruturais na economia e na sociedade. Consideremos o mercado de trabalho. Como em muitos outros países ocidentais, e talvez ainda mais na Suécia, a demanda por empregos tradicionais de baixa qualificação da classe trabalhadora diminuiu. A demanda por mão de obra com experiência em tecnologia vem surgindo até mesmo nos lugares menos esperados. Você não pode dirigir um táxi sueco, por exemplo, a menos que possa falar inglês e usar o computador que controla a entrada e saída de passageiros. Mudanças como essa tornaram a vida mais difícil para muitos homens de baixa escolaridade. As mulheres jovens, incluindo as de origem imigrante, têm atualmente um desempenho muito melhor no sistema educativo do que os rapazes.⁵

O principal fator estrutural por trás do sucesso do Democratas Suecos é a questão dos refugiados. Durante 2015, o ano de pico da crise dos refugiados, a Suécia foi de longe o líder (proporcionalmente ao tamanho da população) entre os países da OCDE no acolhimento de refugiados. Os cerca de dez milhões de suecos receberam 163 mil pessoas em busca de asilo. Se os Estados Unidos tivessem feito o mesmo em proporção à sua população, teriam admitido cerca de 5,4 milhões de pessoas apenas em 2015. De fato, o país recebeu naquele ano pouco menos de 70 mil refugiados e pouco mais de 26 mil requerentes de asilo (essas são diferentes categorias na legislação americana).⁶

O Reino Unido, que tem mais de seis vezes a população sueca, teria que ter recebido cerca de um milhão de pessoas para ter se equiparado à Suécia em termos per capita, mas recebeu cerca de 40 mil em

5. Fredrik Nejman, "Flickorna har gått om pojkar i alla ämnen" [As meninas superaram os meninos em todas as disciplinas], *Läraren*, 2 dezembro 2020, <https://www.vilarare.se/nyheter/fokus/flickorna-har-gatt-om-pojkar-i-alla-amnen>.

6. Ver relatório do Departamento de Segurança Nacional dos Estados Unidos, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Refugees_Astylees_2015.pdf.

Figura: Opinião dos suecos em relação a aceitar menos refugiados

Fonte: Johan Martinsson e Ulrika Andersson, eds., *Swedish Trends 1986–2021* (Gotemburgo: SOM Institute, 2022).

Notas: Os entrevistados responderam à pergunta “Qual é a sua opinião sobre a seguinte proposta? Aceitar menos refugiados.”

As respostas possíveis eram: “muito boa”, “boa”, “nem boa, nem ruim”, “ruim” e “muito ruim”. A linha superior na figura mostra a proporção de respostas “boa” ou “muito boa”; a linha inferior mostra a proporção de respostas “ruim” ou “muito ruim”.

2015. Quanto aos outros países nórdicos — Dinamarca, Finlândia e Noruega —, cada um concordou em receber cerca de 30 mil refugiados em 2015, o que representa menos de um quinto do número aceito pela Suécia.

Nos últimos dez anos, a Suécia recebeu mais de 1,2 milhão de imigrantes. A maioria dos analistas entende que a integração desse grande número de refugiados, no geral, não foi bem-sucedida. Dada a segregação espacial generalizada, muitos imigrantes agora vivem em áreas onde simplesmente não há nada de “sueco” à que se integrar.

Alguns afirmam que o aumento dos votos para o Democratas Suecos revela um aumento de atitudes racistas, mas as pesquisas de opi-

nião não oferecem evidências confiáveis disso. Quando perguntados se acreditam que seu país melhorou com a imigração, a parcela de pessoas que concordam é maior na Suécia do que em outros países europeus.⁷ O cenário é complicado, no entanto.

Todos os anos, desde 1990, o Instituto SOM (Society Opinion Media, o braço de pesquisas da Universidade de Gotemburgo) pergunta aos entrevistados se a ideia de aceitar *menos* refugiados é boa ou ruim. A maioria a cada ano respondeu que receber menos refugiados seria uma proposta “boa” ou “muito boa”. A Figura mostra a evolução dessas respostas a partir de 2006. Pouco antes da crise dos refugiados, os entrevistados se dividiam igualmente, com 40% desejando menos refugiados e 37% não desejando menos (não é possível determinar se queriam o mesmo número ou mais, pois apenas responderam que receber menos seria uma proposta “ruim” ou “muito ruim”). Então veio a onda de refugiados de 2015. De 2016 até hoje, mais de 50% disseram a cada ano preferir receber menos refugiados. Em 2020, a diferença se ampliou ainda mais, com 59% querendo menos refugiados e apenas 19% querendo o mesmo número ou mais.

A partir desses dados, pode-se concluir que a generosa política para refugiados da Suécia tem sido até recentemente um projeto da elite política, realizado sem o apoio da maioria da população. Com a crise de refugiados de 2015, atingiu-se o fundo do poço em termos de opinião pública. Durante os dois ciclos eleitorais imediatamente anteriores àquele ano, todos os principais partidos políticos, com exceção do Democratas Suecos, permaneceram unidos em torno de uma generosa política para refugiados.

Um eleitor para o qual a política de refugiados era um tema saliente e que preferia uma política semelhante à da Dinamarca ou da Noruega (países com cerca de metade do tamanho da Suécia, e que

7. Alicia Heimersson, “Ökar verkligen rasismen i Sverige?” [O racismo está realmente aumentando na Suécia?], *Dagensarena* (Estocolmo), 16 novembro 2018, <https://www.dagensarena.se/innehall/okar-verkligen-rasismen-sverige/>.

receberam, cada, menos de um quinto dos refugiados aceitos pela Suécia em 2015), ou até mesmo três ou quatro vezes mais generosa do que a desses países, não tinha nenhum partido no qual votar além do Democratas Suecos.

Uma democracia eleitoral deve oferecer alternativas políticas ao eleitorado, mas os principais partidos suecos foram visivelmente incapazes de fazê-lo. Deixaram um amplo espaço para o SD preencher. Em suma, há poucas evidências de que o aumento do racismo e da xenofobia possa explicar a ascensão do partido de direita. Em vez disso, pode ser simplesmente que os “números importem” — um número suficiente de eleitores passou a discordar fortemente da política de “portas abertas” das elites políticas suecas durante a recente crise dos refugiados, e os resultados eleitorais refletiram isso.

Valores culturais e normas sociais

Não é possível entender o aumento de votos em um partido nacionalista anti-imigração na Suécia sem levar em conta questões culturais e normas sociais. O famoso World Cultural Map (“mapa cultural mundial”) que Ronald Inglehart e Christian Welzel criaram ao traçar onde os países estão localizados em termos de valores “seculares-rationais” e de “autoexpressão” versus valores “tradicionais” e de “sobrevivência” se baseia em décadas de dados da pesquisa World Values Survey.⁸ Os valores tradicionais enfatizam a religião, o respeito à autoridade e a importância dos laços familiares. Os valores seculares são o oposto e incluem o apoio ao aborto, ao divórcio e aos direitos das minorias sexuais. Os valores de sobrevivência enfatizam a importância da segurança material e física, enquanto a autoexpressão enfatiza o bem-estar subjetivo e a autonomia pessoal, e inclui o apoio a causas ambientais, igualdade de gênero e tolerância ao “outro”.

8. Para o World Cultural Map, ver <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSEventsShow.jsp?ID=428>.

A Suécia ocupa um canto muito particular neste “mapa cultural mundial”. Seu povo partilha valores seculares-rationais e de autoexpressão mais do que qualquer outra nação no mundo. O grande número de “novos suecos” (como às vezes são chamados os imigrantes que já conseguiram a cidadania) criaram tensões porque muitos deles vêm de países onde os valores seculares-rationais e de autoexpressão não são a norma, para dizer o mínimo. Em termos mundiais, esses países podem ser mais típicos do que a Suécia, mas, no contexto sueco, suas preferências de valor são bastante atípicas.

Um estudo recente de três sociólogos suecos apresenta alguns resultados surpreendentes. Eles acompanharam mais de cinco mil jovens na Suécia que são imigrantes ou filhos de imigrantes nascidos no país. A maioria nasceu em 1996 e participou voluntariamente do estudo entre os 14 e os 23 anos de idade. Quatro vezes ao longo desse período, o estudo coletou dados dos próprios jovens, de seus pais e de seus professores. Esse é, de longe, o estudo mais abrangente sobre integração realizado na Suécia.⁹

Em algumas áreas, a integração tem funcionado bem. Jovens de origem imigrante obtêm diplomas universitários aproximadamente na mesma proporção que os suecos étnicos da mesma idade e registram pontuações semelhantes em termos de saúde e bem-estar subjetivo. Como esses imigrantes enfrentam, em geral, piores condições socioeconômicas ao crescer, esses resultados são inesperados e animadores.

No entanto, nem todos os resultados são positivos. Há aqueles que conseguiram um diploma universitário, sim, mas, ao mesmo tempo, cerca de um terço dos jovens imigrantes não completou o Ensino Médio, e metade dos sem Ensino Superior concluíram o Ensino Fundamental obrigatório com notas muito baixas para entrar no Ensino Mé-

9. Jan O. Jonsson, Carina Mood, e Georg Treuter, *Integration bland unga—en mångkulturell generation växer upp* [Integração entre os jovens: uma geração multicultural cresce] (Estocolmo: Makadam, 2022), https://www.iffs.se/media/23539/integration_bland unga_9789170618987.pdf.

dio (que, na Suécia, é seletivo em vez de obrigatório e normalmente começa quando se tem dezesseis anos de idade).

O estudo descrito acima também tem dados sobre indivíduos com cerca de trinta anos de idade, e observamos o mesmo padrão em relação a eles. Jovens de origem imigrante encontram-se no topo da distribuição de renda em igual proporção aos suecos étnicos, mas também estão super-representados nos grupos de renda mais baixa.

O estudo da geração de 1996 mostra que a integração tem sido muito menos bem-sucedida quando se trata de valores culturais e normas sociais. As meninas cujas famílias vêm da África e do Oriente Médio são frequentemente isoladas da sociedade sueca por suas famílias. A opressão relacionada à “honra familiar” é predominante nesses grupos, e os “crimes de honra” cometidos por parentes contra jovens mulheres imigrantes receberam bastante atenção da mídia.¹⁰

A religião também é uma área com forte diferença. Apenas 14% dos jovens suecos étnicos dizem que a religião é importante para eles; para os jovens de origem imigrante, a proporção é de 70%. Os jovens imigrantes têm uma visão muito mais negativa do aborto, do divórcio e dos direitos LGBTQ e menos positiva em relação à igualdade de gênero do que os jovens suecos.

Essas diferenças permanecem consideráveis mesmo quando se limita a comparação a pessoas de origem imigrante que nasceram e cresceram na Suécia – isto é, quando se compara os suecos étnicos a pessoas da mesma faixa etária que nasceram e passaram a vida inteira

10. Sara Abed Ali (15 anos) foi assassinada em 1996, mas os primeiros casos a atrair ampla cobertura da imprensa foram os assassinatos de Pela Atroshi (19 anos) e Fadime Şahindal (26 anos) em 1999 e 2002, respectivamente. A primeira foi morta pelo tio, e a segunda, pelo pai. Şahindal, cujos pais eram curdos étnicos da Turquia, falou com a imprensa sobre as ameaças e abusos que recebeu de membros da família do sexo masculino por se apaixonar por um homem sueco étnico. Seu funeral, na Catedral de Uppsala, foi um evento de repercussão nacional. Mais recentemente, a rádio sueca informou, em 2021, que a polícia havia recebido relatos de mais de 4.500 crimes de honra desde 2019. “Över 4 500 hedersbrott anmälda på två år” [Mais de 4.500 crimes de honra registrados em dois anos], Sverige Radio, 31 outubro 2021, <https://sverigesradio.se/artikel/over-4-500-hedersbrott-anmalda-pa-tva-ar>.

na Suécia, mas que têm origem imigrante. O grupo de origem imigrante é mais tradicional e menos propenso a abraçar valores seculares-racionais e de autoexpressão do que o grupo de suecos étnicos. Essa forte persistência de diferenças em termos de normas sociais e valores culturais ajuda a explicar por que o apoio ao multiculturalismo diminuiu nas pesquisas de opinião pública desde 2015. Entre os eleitores do SD, o apoio ao multiculturalismo é quase zero.¹¹

Também podemos considerar a proeminência das questões de “lei e ordem” na eleição de 2022, reforçando o quanto esse pleito representa uma ruptura com o passado. O crime nunca esteve no topo da agenda nas campanhas eleitorais suecas, há muito dominado por debates sobre políticas sociais, saúde, meio ambiente, impostos e assim por diante. A razão para o foco inédito na lei e na ordem não pode estar relacionada a um aumento geral da criminalidade: de acordo com o Conselho Nacional Sueco de Saúde e Bem-Estar, o número de pessoas hospitalizadas vítimas de violência por outra pessoa caiu quase 40% entre 2001 e 2021.

Na verdade, houve, uma mudança qualitativa nos tipos de crime. De acordo com um relatório de dezembro de 2021 do Flemish Peace Institute (sediado em Bruxelas), excetuando Chipre e os países dos Balcãs, nenhum país europeu além da Letônia possui uma taxa de homicídios por armas de fogo maior que a sueca.¹² Embora esse tipo de crime esteja diminuindo no resto da Europa, houve um aumento con-

11. Marie Demker, “Vilka var det som ändrade sig om flyktingpolitiken efter 2015?” [Quem mudou de ideia sobre a política de refugiados depois de 2015?], SOM Institute, Universidade de Gotemburgo, 2021, <https://www.gu.se/sites/default/files/2021-06/317-332%20Marie%20Demker.pdf>.

12. Ver mapa da página 31 de Nils Duquet e Dennis Vanden Auwelle, “Project Target: Targeting Gun Violence in Europe”, Flemish Peace Institute, 13 dezembro 2021, <https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2021/12/20211221-rapportTARGET-web-def.pdf>. A Figura 1.3 da página 33 desse relatório afirma que a taxa de homicídios por armas de fogo na Suécia mais do que dobrou entre 2000 e 2019, passando de 0,2 por cem mil residentes no primeiro ano para 0,44 por cem mil no segundo. Os únicos outros países nesse gráfico de 32 países da Europa que mostram uma piora na taxa de homicídios por armas de fogo são Chipre e Áustria (cuja taxa subiu muito ligeiramente, de 0,15 para 0,18, entre 2002 e 2016).

siderável na Suécia, em grande medida relacionado a conflitos entre gangues criminosas formadas principalmente por rapazes jovens de origem imigrante.¹³

Os conjuntos habitacionais públicos suecos são geralmente bem conservados fisicamente, mas algumas dessas áreas residenciais estão sob o domínio de gangues ou “clãs” criminosos de base familiar.¹⁴ Pesquisas sugerem que, no nível local (distrito eleitoral), há uma forte correlação entre a preocupação com o crime e o voto no SD.¹⁵ O intenso foco nesse novo tipo de crime durante a campanha eleitoral funcionou a favor do Democratas Suecos, validando sua crítica à política de imigração e integração.

O ponto fraco da esquerda

Os dados disponíveis mostram que o Democratas Suecos deve o seu sucesso à migração do voto de parte dos antigos eleitores social-democratas. Devemos, portanto, olhar não apenas para o que tornou a mensagem dos populistas atraente para muitos eleitores da classe trabalhadora, mas por que a esquerda não foi capaz de responder a esse desafio. Como mostrado acima, muitos que votaram no Democratas Suecos estão do lado mais prejudicado quando se trata de educação e empregos. Houve um aumento considerável da desigualdade econômica na Suécia durante as últimas duas décadas, também em relação a outros países da OCDE.¹⁶

13. “Fakta i frågan: Vilka är det som skjuter?” [Aos fatos: quem são os atiradores?], Dagens Nyheter (Estocolmo), 6 dezembro 2021, www.dn.se/sverige/fakta-i-fragan-vilka-ar-det-som-skjuter.

14. Amir Rostami e Jerzy Sarnecki, eds., *Det svenska tillståndet: en antologi om brottsutvecklingen i Sverige* [A situação sueca: uma antologia sobre o desenvolvimento da criminalidade na Suécia] (Lund: Studentlitteratur, 2022).

15. Agradeço a Jerzy Sarnecki por essa informação. Os dados vêm de uma pesquisa eleitoral realizada pela Sveriges Television, a emissora pública de televisão.

16. Jonas Pontusson e David Weisstanner, “Macroeconomic Conditions, Inequality Shocks and the Politics of Redistribution, 1990-2013”, *Journal of European Public Policy* 25, n. 1 (2018): 31-58.

Além disso, a esquerda ignorou o aumento das desigualdades econômicas entre as áreas urbanas e rurais. Houve um enorme crescimento nas regiões metropolitanas de Estocolmo (que detêm cerca de um quarto da população total da Suécia) e Gotemburgo (lar de mais um milhão de habitantes), enquanto muitas regiões rurais foram abandonadas. É difícil encontrar bons dados, mas há um sentimento geral de que as políticas sociais e o investimento público nas zonas rurais e nas pequenas cidades foram negligenciados por governos de centro-esquerda.

Houve também uma curiosa mudança dos sociais-democratas em relação ao tema das classes sociais e o que significa ser um partido da classe trabalhadora. Até a década de 1990, o principal objetivo do Partido Social-Democratas, em termos gerais, era melhorar a situação socioeconômica dos operários suecos por meio de uma política baseada em dois pilares. O primeiro era um sólido programa de reformas sociais, virtualmente universais em sua cobertura, que se uniram a impostos progressivos e generosos subsídios e políticas de bem-estar social para formar um motor de redistribuição de riqueza que favoreceu os suecos de baixa renda, ao mesmo tempo em que ganhou apoio da classe média por meio de serviços públicos de qualidade.¹⁷ O outro pilar era um foco na promoção do emprego e de sindicatos fortes.¹⁸

Isso mudou por volta de 2010. Em 2006 e, novamente, em 2010, os sociais-democratas perderam as eleições parlamentares para uma coalizão de centro-direita. O partido, então, parou de tentar *eleva*r a classe trabalhadora e passou a ajudar o maior número possível de pessoas a *deixa*r a classe trabalhadora. Mona Sahlin, que se tornou a líder dos sociais-democratas após a derrota de 2006, afirmou repetidas vezes que a Suécia tinha que se tornar um país com mobilidade social ascendente.¹⁹

17. Bo Rothstein, “The Moral, Economic, and Political Logic of the Swedish Welfare State”, in Jon Pierre, ed., *Oxford Handbook of Swedish Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2015).

18. Bo Rothstein, *The social democratic state: the Swedish model and the bureaucratic problem of social reforms* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996).

19. Bo Rothstein, “Sossarnas skifte från arbetarparti till resebyrå” [A transformação dos sociais-democratas de partido trabalhista para agência de viagens], *Aftonbladet* (Estocolmo), 13 outubro 2022.

Não há, obviamente, nada de errado em querer ajudar os jovens a ingressar em profissões para as quais se acham preparados — mesmo aquelas vistas como socialmente “superiores”. Mas, para um partido que há muito se considerava o partido da classe trabalhadora, fazer de sua mensagem principal um chamado para que essa classe encolha era — e ainda é — estranho.

Muitos trabalhadores que tradicionalmente votaram nos sociais-democratas devem ter se sentido desconcertados com essa retórica, na qual era possível sentir um certo desprezo por aqueles que não tinham (como tantos líderes do Partido Social-Democrata) conseguido deixar a classe trabalhadora. Não é surpresa que um partido que concorra com uma mensagem como essa tenha perdido muitos eleitores da classe trabalhadora. É importante acrescentar que não se tratou apenas de uma mudança na retórica: quem procurar nas campanhas social-democratas não encontrará, a partir de 2010, nenhuma proposta de grande reforma social ou qualquer coisa que se aproxime da democratização do trabalho.²⁰

A democracia sueca está ameaçada?

O contínuo sucesso eleitoral do Partido Democratas Suecos e sua atual aliança com os três principais partidos de centro-direita certamente representam uma grande mudança para a Suécia. As políticas nacionalistas e anti-imigração do SD e seu acentuado iliberalismo fizeram com que alguns analistas temessem pelo futuro da democracia sueca. As ameaças perigosas às democracias, diz-se, não vêm mais como golpes ou levantes repentinos, mas assumem a forma de “autocratizações” graduais comandadas por líderes democraticamente eleitos, mas antidemocráticos.²¹

20. Bo Rothstein, “Why No Economic Democracy in Sweden? A Counterfactual Approach”, *Social Europe Research Essay*, 12 fevereiro 2021, www.social europe.eu/wp-content/uploads/2021/02/re_no_12_Why_No_Economic_Democracy_in_Sweden.pdf.

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

A Suécia, pelo menos até o momento, não mostra sinais de que esse processo esteja em curso. Todos os quatro países nórdicos sobreviveram à década de 1930 — auge do fascismo europeu — com suas democracias intactas. A Suécia é membro da União Europeia, que consagra a democracia como condição essencial de membresia e toma cada vez mais medidas contra ações antidemocráticas nos países

A ascensão de partidos populistas em democracias liberais ocidentais sugere que, depois de mais de 150 anos, a aliança entre a classe trabalhadora industrial e o que se poderia chamar de esquerda intelectual-cultural acabou.

membros. A adesão da Suécia ao bloco é sólida — não há um movimento de “swexit”, e o Democratas Suecos, assim como o Partido Verde e o Partido da Esquerda, abandonaram sua oposição à UE.

Não se questiona a legitimidade e a confiabilidade das eleições. Nem o Democratas Suecos nem qualquer outro partido duvida ou nega a validade dos resultados das

urnas. Se o Democratas Suecos tentar politizar a máquina pública, é provável que fracasse.²² Com algumas exceções, a meritocracia continuará a ser o princípio fundamental para a contratação e a promoção de funcionários públicos.

O Judiciário permanece apartidário e afastado da política, com juízes muitas vezes se orgulhando de não ter laços partidários aparentes. Os tribunais superiores (há dois, um para casos civis e outro para conflitos dos quais o governo nacional é parte) têm autoridade constitucional para desaprovar leis promulgadas pelo Riksdag, mas quase nunca a usam. Os tribunais geralmente não são arenas de batalhas políticas. O controle judicial de políticas públicas não está no “DNA” da carreira jurídica sueca, e os Democratas Suecos não serão capazes (caso tentem) de politizar os tribunais. Em vez disso, o tipo nórdico

22. Jan-Werner Müller, *What Is Populism?* (Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2016).

“não politizado” de “Estado de direito” provavelmente continuará a prevalecer como uma salvaguarda da democracia.

Por fim, a Suécia possui uma sociedade civil ativa, com muitas organizações robustas, que farão o que for possível para impedir qualquer avanço do autoritarismo. O mesmo pode ser dito da maioria dos meios de comunicação de massa e da academia.

Dito isso, membros do *Democratas Svecos* expressaram forte simpatia pela versão húngara do que seu primeiro-ministro Viktor Orbán chama de “democracia iliberal”. Uma vez que eles, como Orbán, veem a democracia como uma questão de vontade irrestrita da maioria, um eventual futuro governo do SD significaria dizer adeus a uma vida cultural livre, tribunais independentes e radiodifusão pública, e o princípio da liberdade de pesquisa em universidades autônomas. Esta lista do que se perderia recorda-nos que a democracia liberal consiste tanto no respeito pelas decisões tomadas pela maioria democraticamente eleita como em limites severos ao escopo do direito dessa maioria de governar. Há espaços numa sociedade, dito de um modo claro, sobre os quais os liberais-democratas não querem que a maioria no parlamento ou nas câmaras municipais avance.

O paradoxo da democracia liberal é que, em vários domínios, o princípio de “menos é mais” deve prevalecer. Em muitas áreas, quanto menos a maioria governa, melhor aqueles que enfatizam o aspecto liberal da democracia liberal, entre os quais me incluo, entendem que ela está funcionando. Liberais-democratas como eu habituaram-se à ideia de que a maioria política não deve decidir o gênero da pessoa com quem queremos casar. Abandonamos a ideia de que uma disciplina sobre religião no ensino obrigatório deva ser dominada pela religião que a maioria professa. Não temos mais comitês nomeados pela maioria decidindo quais filmes podemos assistir, quais autores devem receber apoio estatal ou quais peças devem ser apresentadas em teatros que recebem financiamento público. Também não acreditamos

que as opiniões políticas da maioria devam influenciar quais pesquisadores individuais recebem bolsas ou apoio de pesquisa. Os empregos no setor público devem ir para os candidatos que objetivamente têm o maior mérito, em vez de serem distribuídos por critérios políticos, como a filiação ao partido do governo.

Portanto, a ideia política central do liberalismo é colocar limites permanentes às decisões da maioria.²³ Os fortes partidos populistas que existem atualmente em muitas democracias geralmente não reconhecem esses limites. Pelo contrário, esses partidos se veem como representantes do povo contra elites profissionais injustas que dominam a esfera pública. Agora que o SD faz parte do governo de fato, isso é algo a ser observado. O acordo pluripartidário, como observado, contém muitas propostas para diminuir os direitos sociais e políticos dos imigrantes.

No entanto, as propostas são uma coisa. Torná-las reais é outra. Resta saber em que medida ocorrerá a desejada “mudança de paradigma” proposta pelo Democratas Suecos.. O ministro da Saúde do novo governo já abandonou um plano para reduzir o acesso a intérpretes de pessoas que não falam sueco. A ideia ia na contramão de outras leis, como a que protege os direitos dos pacientes. Devemos estar cientes, no entanto, de que o SD pode ser capaz de tirar vantagem eleitoral de reverses políticos como esse: não é difícil imaginar o partido em campanha na próxima eleição queixando-se de que elites profissionais no serviço público e nas cortes, que não foram eleitas e não precisam prestar conta aos eleitores, estão bloqueando a implementação de medidas populares e bastante necessárias.²⁴

A ascensão de partidos populistas em democracias liberais ocidentais sugere que, depois de mais de 150 anos, a aliança entre a classe trabalhadora industrial e o que se poderia chamar de esquerda intelectual-cultural acabou. A onda de partidos como o Democratas Suecos

23. Francis Fukuyama, *Liberalism and Its Discontents* (Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2022). [Ed. port.: *Liberalismo e seus descontentes*. Lisboa: Dom Quixote, 2022.]

24. Sou grato a Stefan Svallfors por esse importante insight.

em muitas democracias ocidentais, o trumpismo nos Estados Unidos e o referendo do “brexit” de 2016 no Reino Unido sugerem que esses dois setores da sociedade agora têm visões quase completamente distintas sobre as principais questões sociais e políticas.

Em geral, a classe trabalhadora tradicional favorece o protecionismo, o retorno de tipos de trabalho cujo escopo foi inexoravelmente reduzido com o avanço da tecnologia, e a prevalência da produção sobre preocupações ambientais. O apoio da classe trabalhadora tradicional ao fortalecimento dos direitos das minorias étnicas ou sexuais também é baixo.

A esquerda intelectual-cultural, por sua vez, é exatamente o oposto: internacionalista, ambientalista, a favor do livre comércio, bem como da imigração e do multiculturalismo, e fortemente focada em apoiar os direitos de vários grupos minoritários por meio de políticas identitárias.

Atualmente, é difícil imaginar as massas industriais inspirando-se em um intelectual de esquerda como Olof Palme, social-democrata que comandou a Suécia como primeiro-ministro durante a maior parte do período entre 1969 e seu assassinato em uma rua de Estocolmo em 1986. Em vez disso, são as mensagens nacionalistas e xenófobas de Donald Trump, do italiano Matteo Salvini, da francesa Marine Le Pen e de Jimmie Åkesson do SD que vêm ganhando audiência em parte do eleitorado operário. Se os liberais e a esquerda social-democrata quiserem recuperar seu apoio eleitoral, parece necessário repensar seriamente as possíveis alianças políticas e as visões de futuro.

Por que a direita europeia abraça os direitos dos homossexuais

Gabriele Magni e Andrew Reynolds

Gabriele Magni é professor-assistente de ciência política da Loyola Marymount University, onde também é diretor-fundador da Iniciativa de Pesquisa de Políticas LGBTQ+ e diretor do Global Policy Institute. Andrew Reynolds é autor de The Children of Harvey Milk: How LGBTQ Politicians Changed the World [Os filhos de Harvey Milk: como os políticos LGBTQ transformaram o mundo] (2018).

Ao longo do último século, houve uma mudança radical no cenário dos direitos LGBTQ+ em grande parte do mundo — particularmente na Europa Ocidental, nas Américas e na Australásia. Houve progresso em matérias de igualdade nos campos da opinião pública, da política e da legislação. O casamento entre pessoas do mesmo sexo é agora legal em 33 países e, em muitos lugares, as pessoas LGBTQ+ desfrutam de, pelo menos, alguma medida de proteção contra crimes de ódio com base na orientação sexual e discriminação no emprego, bem como os direitos de adotar crianças e servir nas forças armadas.

Ao mesmo tempo, porém, a homossexualidade continua ilegal em 69 países, com possível pena de morte em onze deles. Em outros, a execução extrajudicial de homossexuais é, na prática, sancionada pelo Estado. Na Rússia, em partes da África e no Caribe, as pessoas LGBTQ+ talvez corram um perigo ainda maior hoje do que há vinte anos.

*Publicado originalmente como “Why Europe’s Right Embraces Gay Rights”, Journal of Democracy, Volume 34, Number 1, January 2023 © 2023 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Para complicar o quadro, indivíduos e grupos transgêneros, não binários e não conformes com o gênero enfrentam discriminação, demonização e violência, mesmo em lugares onde as comunidades lésbicas e gays conquistaram avanços legais significativos. Grupos socialmente conservadores, próximos do poder e bem financiados, que anteriormente lideraram a luta contra os direitos dos homossexuais, agora apontam sua mira para pessoas transgênero, alimentando o fanatismo a fim de mobilizar eleitores em uma guerra cultural fabricada.

Mas, em um acontecimento impressionante e surpreendente, diversos partidos políticos europeus à direita do centro do espectro político passaram a abraçar a causa dos direitos e da igualdade dos homossexuais (embora geralmente não direitos e proteções para trans e outras pessoas não conformes com o gênero). Esses partidos mais à direita também têm conseguido eleger candidatos e líderes gays, lésbicas e bissexuais. Ao fazê-lo, buscam sinalizar que são modernos e inclusivos. Por trás dessa tendência parece estar uma combinação de valores sociais em evolução, estratégias e escolhas pela liderança e religiosidade em declínio entre os eleitores. No entanto, nem todos os partidos de direita apoiam os direitos dos homossexuais.

Para ajudar a entender onde os partidos *gay-friendly* [favoráveis aos gays] se enquadram no espectro político, dividimos a direita em três grandes categorias: a centro-direita, que se tornou mais socialmente liberal à medida que se tornou menos religiosa; a direita radical, cujo apelo populista está enraizado em pautas nacionalistas e xenofóbicas; e a direita religiosa, cujos eleitores continuam ligados à Igreja. Mas existe alguma diversidade mesmo dentro dessas categorias: por exemplo, embora alguns partidos populistas de direita radical ainda sejam altamente homofóbicos, nem todos o são. A Tabela abaixo mostra onde os partidos europeus se posicionam em relação aos direitos dos homossexuais em cada uma dessas categorias.

A evolução das visões da direita europeia sobre os direitos LGBTQ+ levanta uma série de questões importantes: o que motivou esses partidos

a abraçar os direitos dos homossexuais — uma mudança fundamental nos valores ou na estratégia eleitoral? Por que alguns partidos de direita resistiram a essa tendência e até intensificaram seus ataques a todas as pessoas LGBTQ+? E por que os direitos e proteções para as pessoas transgênero foram amplamente separados do apoio da direita política aos direitos de lésbicas e gays?

Tabela: Uma classificação da direita em relação aos direitos LGBTQ+

Centro-direita	Direita radical		Direita religiosa
Direitos pró-LGBTQ+*	Direitos anti-LGBTQ+		
Alemanha, CDU**	Alemanha, AfD**	Áustria, FPÖ	Alemanha, CSU
Austria, ÖVP**	Austria, BZÖ**	Eslováquia, ĽSNS	Eslovênia, NSi**
Bélgica, N-VA	Bélgica, VB	Eslováquia, OĽaNO	Finlândia,
Bélgica, CD&V	Dinamarca,	Eslováquia, SR	Democratas-
Bélgica, Les Engagés	Partido Popular	Eslovênia, SDS	Cristãos
Dinamarca, Partido	Dinamarquês	Espanha, Vox	Itália, UdC/NcL
Popular Conservador	Finlândia, Partido	Estônia, EKRE	Noruega, KrF
Dinamarca, Partido	dos Finlandeses	Estônia, Isamaa**	Países Baixos, CU
Liberal da Dinamarca	França, FN/RN**	Grécia, Solução Grega	Rep. Tcheca, KDU-
Eslováquia, SaS	Países Baixos, PVV	Hungria, Fidesz	CSL**
Espanha, Partido	Países Baixos, LPF	Hungria, Jobbik	Suíça, EVP
Popular	Reino Unido, UKIP	Itália, Irmãos da Itália	
Estônia, Partido da	Suécia, Democratas	Itália, Liga	
Reforma**	Suecos	Letônia, Aliança Nacional	
Finlândia, Coalizão	Suíça, SVP**	Polônia, Lei e Justiça	
Nacional		Portugal, Chega	
França, Os Republicanos		Rep. Tcheca, SPD	
Grécia, Nova			
Democracia			
Irlanda, Fianna Fáil			
Irlanda, Fine Gael			
Islândia, Partido da			
Independência			
Islândia, Partido da			
Reforma			
Letônia, Unidade			
Liechtenstein, FBP			
Lituânia, União da Pátria			
Luxemburgo, CSV/PCS			
Malta, PN			
Noruega, Partido			
Conservador			
Países Baixos, VVD			
Países Baixos, CDA			
Polônia, Plataforma			
Cívica			
Portugal, PSD**			
Reino Unido, Partido			
Conservador			
Rep. Tcheca, ODS**			
Rep. Tcheca, TOP 09**			
Suécia, Moderados			
Suécia, Democratas-			
Cristãos			
Suíça, O Centro**			

* A coluna “pró” inclui desde partidos que se envolvem em ações substantivas e compromissos programáticos (muitas vezes na centro-direita) a partidos que demonstram apoio aos direitos dos homossexuais sobretudo por meio de retórica e propostas políticas fragmentadas.

** Partido possui divisões internas significativas a respeito do tema.

Nota: A categorização é baseada em dados da Chapel Hill Expert Survey 1999–2019 (<https://www.chesdata.eu>), do ParlGov (<https://www.parl.gov.org>) e do Projeto Manifesto (<https://manifesto-project.wzb.eu>) e em opiniões de especialistas.

A direita segue a esquerda

Durante o primeiro século da democracia moderna, nenhum partido político dominante defendia os direitos dos homossexuais. A homofobia generalizada e a centralidade da religião na vida da maioria das pessoas, independentemente de classe ou ideologia, significavam que a causa conseguia avançar pouco entre os políticos predominantemente masculinos de qualquer parte do espectro político. Mas, na década de 1970, um grupo de partidos europeus de esquerda e socialmente liberais de centro começou a abraçar os direitos de gays e lésbicas como parte de um esforço da esquerda para introduzir a liberdade individual em normas social-democratas coletivas.

Nas décadas de 1990 e 2000, alguns partidos conservadores de centro se juntaram ao primeiro grupo da esquerda e do centro liberal. Alguns desses convertidos de centro-direita tornaram-se defensores mais fortes da causa da igualdade gay do que seus antecessores à esquerda. Partidos conservadores na Noruega, Dinamarca, Grã-Bretanha e Países Baixos alardeavam seu recém-descoberto entusiasmo pelos direitos dos homossexuais como um sinal de modernidade e maturidade política. Na virada do século, a igualdade para gays e lésbicas tornou-se sabedoria convencional e a homofobia explícita tornou-se um tabu na maior parte da Europa Ocidental e Escandinávia.

Os partidos de centro-direita foram capazes de avançar na questão dos direitos dos homossexuais porque seus eleitores pararam de julgar cada partido e candidato com base em um placar de religiosidade. Na década de 1990, muitos conservadores se tornaram menos religiosos. Os conservadores que permaneceram altamente religiosos migraram para partidos irredutivelmente religiosos, que até então encontravam-se em declínio.

Para os partidos de centro-direita, defender questões de direitos dos homossexuais, como a igualdade no casamento e o direito

de casais do mesmo sexo adotarem crianças, enquanto apoiavam suas próprias lideranças políticas gays, mostrou-se uma excelente estratégia de marketing. Ajudou a suavizar a imagem associada à austeridade econômica e ao firme apoio ao capitalismo desenfreado. Esses partidos de centro-direita contextualizaram seu apoio ao casamento gay e à adoção como algo alinhado à sua crença na família nuclear: dois pais criando filhos. Como explicou o então primeiro-ministro britânico David Cameron em 2012: “Eu não apoio o casamento gay apesar de ser um Conservador, eu o apoio porque sou um Conservador”.

Nos países onde a religião permaneceu mais saliente para os partidos de centro-direita, a mudança apareceu de forma mais lenta. Os democratas-cristãos alemães, por exemplo, sob o comando da líder e primeira-ministra Angela Merkel (2005-21), passaram a apoiar a igualdade LGBTQ+ muito tardiamente. A Alemanha havia permitido o registro de uniões civis em 2001 sob o comando dos sociais-democratas, mas Merkel e seu governo da União Democrata-Cristã/União Social-Cristã (CDU/CSU) bloquearam a igualdade no casamento até, enfim, liberar o voto de seus membros no Parlamento em 2017. Mesmo assim, apenas um quarto dos parlamentares da CDU/CSU votou a favor do casamento entre pessoas do mesmo sexo.

Filha de um pastor, Merkel opôs-se publicamente à igualdade no casamento até passar por uma suposta “conversão emocional” após conversar com um casal de lésbicas em seu distrito eleitoral em 2017. Enquanto vários parlamentares da CDU apoiavam privadamente os direitos dos homossexuais, eles se sentiam de mãos atadas por medo da desaprovação de seus eleitores e pelo poder de seus companheiros católicos devotos da CSU da Baviera. Em 2021, no entanto, quase 90% dos candidatos da CDU/CSU apoiavam a igualdade no casamento.¹

A divisão na direita radical

Quando se trata de sua posição sobre os direitos dos homossexuais, os partidos de direita radical divergem imensamente por região. A maioria é anti-imigração, islamofóbica e populista, e os partidos de direita radical do Leste Europeu e do sul da Europa também permanecem firmemente opostos aos direitos dos homossexuais. A direita radical na Europa Ocidental e dos países ao norte do continente, em contraste, já expressou apoio à causa, embora, muitas vezes, para sinalizar sua oposição ao Islã e à imigração do Sul Global.²

De fato, muitas vezes a direita radical classifica os direitos dos homossexuais como um pilar cultural da identidade e dos valores nacionais europeus, que os partidos de direita radical afirmam estar sob a ameaça da imigração muçulmana. Às vezes chamado de “homonacionalismo”, esse tipo de apoio cínico à diversidade sexual pode ser usado para “justificar o nacionalismo, o imperialismo, a supremacia branca, a guerra e o consumismo. É o uso dos direitos de um grupo marginalizado para oprimir outro”.³

Em grande parte do norte da Europa, e, particularmente, na Dinamarca, Suécia e Países Baixos, os direitos dos homossexuais não são mais um tema divisivo, mas, sim, um valor nacional amplamente aceito — e assim tem sido por mais de uma geração. Em 2002, o líder holandês da direita radical Pim Fortuyn, que era abertamente gay e seria assassinado no final daquele ano, vangloriou-se do fato de que “nos Países Baixos, a homossexualidade é tratada da mesma forma que a heterossexualidade” e perguntou: “em que país islâmico isso acontece?”.⁴ Em 2007, a líder do Partido Popular Dinamarquês, Pia Kjaersgaard, afirmou: “Na Dinamarca, aderimos aos valores liberais. Aceitamos e respeitamos as escolhas que as pessoas fazem. Aceitamos a homossexualidade. No Irã, você será enforcado por sua homossexualidade”.⁵

Nos últimos anos, partidos de direita radical na França, Alemanha e outros países da Europa Ocidental adotaram uma retórica semelhante. No entanto, escrevem os sociólogos Francesco Duina e Dylan Carson, isso “não equivale a um reconhecimento dos méritos intrínsecos de ser gay. O que importa é a liberdade de ser gay”. Eles citam como exemplo Florian Philippot, o número dois de 2012 a 2017 da Frente Nacional, partido de extrema-direita da França (que, desde 2018, passou a se chamar Reunião Nacional), que, em 2014, uma revista revelou ser gay. Philippot disse em 2017: “Somos um partido que não se importa com as preferências das pessoas, suas práticas sexuais ou o que quer que seja... Acima de tudo, você é um cidadão francês”.⁶

Portanto, os partidos de direita radical muitas vezes se aproveitaram dos direitos dos homossexuais de maneira oportunista, como um bordão nacionalista usado para atacar os imigrantes muçulmanos e a imigração (e, por associação, todos os imigrantes do Sul Global, independentemente da fé) como ameaças aos valores liberais definidores do Estado-nação. Essa mudança, que teve início há menos de vinte anos, foi possível porque esses partidos e seus apoiadores são, muitas vezes, culturalmente cristãos, mas não religiosamente devotos.

Assim, os partidos europeus de direita radical, que antes eram esmagadoramente dominados por “nativistas conservadores”, agora contam, entre seus membros, com uma parcela considerável (cerca de um terço) de “nativistas sexualmente modernos”. Enquanto a primeira geração da infantaria política da direita radical era composta principalmente de homens da classe trabalhadora com visões tradicionais sobre os papéis de gênero, os novos adeptos são mais jovens, mais educados e mais propensos a serem mulheres. Eles ainda abraçam o nacionalismo e se opõem veementemente à imigração, mas agora apoiam (pelo menos no discurso) posições sociais liberais, como a igualdade para gays e mulheres. O sucesso do partido político homônimo de Pim Fortuyn nas eleições gerais de 2002 nos Países Baixos, poucos dias após

seu assassinato, é visto por alguns como o momento em que essa nova tendência começou a se consolidar entre a direita radical.⁷

Por outro lado, os partidos de direita radical no Leste Europeu e no sul da Europa permanecem homofóbicos e não invocam os direitos dos homossexuais para despertar o medo da “invasão” muçulmana. Esses grupos de direita radical descrevem os direitos dos homossexuais como alheios à cultura nacional e um valor “exótico” imposto por atores internacionais liberais e pela União Europeia. Os casos da Polônia e da Hungria são os mais óbvios, mas discursos semelhantes ecoaram na Eslováquia, na República Tcheca e nos países bálticos.⁸

Tanto na Polônia quanto na Hungria, religião e nacionalismo estão interligados, com a religião sendo vista como uma característica definidora da nação. Os direitos dos homossexuais são vistos como incompatíveis com os valores nacionais e os valores familiares tradicionais defendidos pelas igrejas. O primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, e seu partido Fidesz, com a ajuda do partido de extrema-direita Jobbik, começaram a reverter duas décadas de progresso praticamente assim que chegaram ao poder em 2010, proibindo o casamento entre pessoas do mesmo sexo, a adoção por casais gays e o conteúdo LGBTQ+ em salas de aula, livros escolares e programas de televisão infantis.⁹

Nos últimos anos, a direita radical na Polônia atacou a “ideologia LGBT”, ou seja, a suposta tentativa das pessoas LGBTQ+ de impor valores às crianças e à sociedade que são contrários à família tradicional. A direita radical polonesa, por sua vez, promoveu o estabelecimento de “zonas livres de LGBT”. Embora tenha sido, em grande parte, uma jogada de marketing, os defensores LGBTQ+ temem que essas zonas, introduzidas pela primeira vez em 2019, incentivem a violência e a discriminação contra os gays, citando ataques a duas paradas do orgulho LGBTQ+ e um enorme aumento nos crimes de ódio relatados desde 2019.¹⁰

Da mesma forma, a direita radical populista da Itália e da Espanha ainda se identificam fortemente com o catolicismo. Na Itália, os Irmãos da Itália (FdI), da primeira-ministra Giorgia Meloni, e a Liga, do vice-primeiro-ministro Matteo Salvini, opuseram-se à legislação de crimes de ódio que protege indivíduos LGBTQ+, a igualdade no casamento e a adoção por casais do mesmo sexo em nome da defesa da família tradicional. Na Espanha, o partido de direita radical Vox questionou a aceitação das pessoas LGBTQ+ no país, prometendo cortar o apoio a paradas de orgulho e currículos inclusivos, comparando a homossexualidade à bestialidade.¹¹ Ao longo dos anos, os partidos de direita radical italianos e espanhóis participaram de inúmeras manifestações (muitas vezes chamadas de “Dia da Família”) organizadas por grupos religiosos apoiados pela Igreja Católica para defender a família tradicional e se opor à expansão dos direitos dos indivíduos e casais LGBTQ+.

A ligação entre a direita radical e os atores religiosos também é evidente na coordenação transnacional da oposição aos direitos LGBTQ+. Por exemplo, um grupo pequeno, mas poderoso e bem financiado, de organizações nacionalistas cristãs dos EUA — a saber, a Alliance Defending Freedom [aliança em defesa da liberdade], o Family Research Council [conselho de pesquisa da família] e o World Congress of Families [congresso mundial das famílias] (WCF) — aproveitou-se da homofobia e transfobia endêmicas para encorajar a direita radical no Leste Europeu (bem como na África e no Caribe) a aprovar legislações anti-LGBTQ+.¹²

Esses grupos influenciaram diretamente os membros dos círculos internos de Vladimir Putin, Viktor Orbán e Andrzej Duda. Os laços transnacionais entre os movimentos remontam, no mínimo, a uma reunião de 1995 em Moscou entre o historiador norte-americano Allan Carlson e o sociólogo russo Anatoly Antonov que deu origem ao WCF — a organização que viria a apoiar a proibição da “promoção de relações sexuais não tradicionais” pelo Parlamento russo em 2013.

Em 2014, o WCF organizou uma reunião em Viena, Áustria, organizada pelo oligarca ortodoxo russo Konstantin Malofeev, para construir alianças anti-LGBTQ+ com partidos populistas de direita radical, incluindo a Liga da Itália, a Frente Nacional da França, o Partido da Liberdade da Áustria (FPÖ), o partido Ataka [ataque] da Bulgária e uma ramificação radical do movimento monarquista carlista da Espanha.¹³ Pouco tempo depois, o WCF mudou seu nome para Organização Internacional para a Família e seu presidente, Brian Brown, deu novo impulso à estratégia da organização de estreitamento dos laços com Moscou em uma reunião privada na Rússia em 2017.¹⁴

Os partidos políticos explicitamente religiosos da Europa são menos relevantes atualmente do que foram há algumas décadas, à medida que as sociedades europeias se tornavam cada vez mais seculares. Mas os partidos políticos que permanecem dependentes de igrejas para mobilizar sua base eleitoral frequentemente se alinham com instituições e líderes que podem ser abertamente homofóbicos e transfóbicos — por exemplo, a Igreja Católica e seus líderes na Alemanha, Áustria, Itália e Polônia, incluindo os prelados Carlo Maria Viganò (ex-secretário-geral do governo do Estado da Cidade do Vaticano e núncio papal nos Estados Unidos), Gerhard Müller (ex-prefeito da Congregação para a Doutrina da Fé do Vaticano), Marek Jędraszewski (arcebispo de Cracóvia), Carlo Caffarra (ex-arcebispo de Bolonha), Raymond Leo Burke (ex-prefeito do Supremo Tribunal da Assinatura Apostólica) e Walter Brandmüller (ex-presidente do Pontifício Comitê das Ciências Históricas).

Na Europa Ocidental, os partidos religiosos sobreviventes são remanescentes da centro-direita que não se secularizou. Os apoiadores desses partidos permanecem devotos, e seus líderes não veem nenhuma vantagem na liberalização social. Assim, esses partidos permanecem firmemente antigays à medida que encolhem. Na Alemanha, na Itália e nos países escandinavos, o poder dos partidos religiosos diminuiu, mas eles ainda conseguem limitar o espaço para os direitos dos

homossexuais — por exemplo, usando sua influência em coalizões parlamentares para fazer com que os partidos de centro-direita relutem em se deslocar muito para o lado liberal.

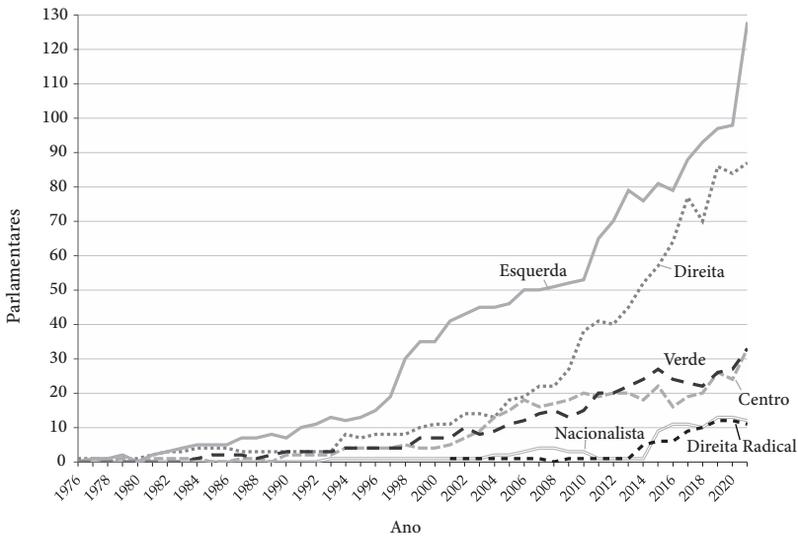
A influência da Igreja Católica permanece visível, no entanto, em alguns campos políticos de grandes partidos de centro-direita, como o Força Itália, do ex-primeiro-ministro italiano Silvio Berlusconi, e a CDU/CSU alemã, e partidos de direita radical, como a Reunião Nacional de Marine Le Pen, três vezes candidata a presidente na França. Quando os partidos estão divididos entre alas culturalmente cristãs e religiosamente católicas, a liderança e o apoio político aos direitos dos homossexuais tendem a ser irregulares e inconstantes.

Líderes LGBTQ+ de direita

A evolução da direita europeia em relação aos direitos de gays e lésbicas foi além da adoção de posições políticas e discurso favorável à inclusão de lésbicas, gays e bissexuais “assumidos” na liderança do partido, tanto em cargos eletivos quanto de nomeação política. Como mostra a Figura, na última década tem havido um crescimento impressionante no número de parlamentares eleitos abertamente lésbicas, gays e bissexuais de partidos à direita, e não apenas na Europa. Todos, exceto dois membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) — Coreia do Sul e Grécia — elegeram ao menos um parlamentar abertamente LGBTQ+. E, na grande maioria dos países da OCDE (28 de 38), pelo menos um parlamentar LGBTQ+ veio de um partido à direita do centro — Hungria, Polônia e Portugal foram as únicas exceções europeias.

Entre 1976 e 2021, mais de 140 parlamentares que se identificam como lésbicas, gays ou bissexuais de partidos europeus à direita do centro do espectro político foram eleitos (129) ou nomeados (12). O primeiro parlamentar assumidamente gay de qualquer orientação política

Figura: Parlamentares em exercício assumidamente LGBTQ+, por ideologia partidária



Nota: A figura representa 33 países da OCDE acrescidos de Malta, Liechtenstein e Parlamento Europeu.

foi eleito nos Países Baixos em 1976: Coos Huijsen, da União Cristã Histórica de centro-direita (um precursor do Apelo Democrata-Cristão). A segunda também era da centro-direita: Wenche Lowzow, do Partido Conservador da Noruega, que foi eleita em 1977, assumiu a homossexualidade em 1979 e cumpriu mandato até 1985. (Maureen Colquhoun, do Partido Trabalhista Britânico, assumiu a homossexualidade em 1977, após ser eleita em 1974, mas não conseguiu ser reeleita.)

Foi nas últimas duas décadas, no entanto, que aconteceu o aumento mais impressionante da representação LGBTQ+ de direita. Antes de 1997, havia apenas alguns políticos eleitos LGBTQ+ de qualquer orientação política. Naquele ano, mais da metade dos 36 parlamentares LGBTQ+ pertencia a partidos de esquerda. Nos anos 2000, o número de políticos eleitos LGBTQ+ representando a esquerda disparou, mas cresceu mais lentamente na direita. Em 2004, a razão entre parlamentares de esquerda e de direita era de quatro para um. Os parti-

dos de centro também produziram mais parlamentares assumidamente LGBTQ+ do que a direita. Mas, em 2005, a representação LGBTQ+ nacional em partidos à direita do centro do espectro político nos países da OCDE começou a aumentar dramaticamente e, em 2019, havia quase a mesma quantidade de parlamentares LGBTQ+ da direita (86) e da esquerda (97). A direita radical passou de apenas um parlamentar gay entre 2001 e 2013 para doze em 2020.

O aumento no número de representantes conservadores LGBTQ+ foi mais acentuado na Europa Ocidental e na Escandinávia. Em 2022, 27 dos 365 membros do Partido Conservador (Tory) da Câmara dos Comuns do Reino Unido eram abertamente gays, lésbicas ou bissexuais. Eles constituíram o maior bloco LGBTQ+ de qualquer partido no Parlamento britânico, maior do que o do Partido Trabalhista e o do Partido Nacional Escocês (centro-esquerda). Os LGBTQ+ conservadores também formam o maior bloco da Câmara dos Lordes. Na Alemanha, quatro dos treze parlamentares eleitos em 2021 eram da direita, três da esquerda e cinco dos Verdes. Sete dos catorze parlamentares LGBTQ+ na Suécia são de partidos à direita do centro do espectro político. E, nos Países Baixos, quase metade dos 36 parlamentares LGBTQ+ eleitos desde 1976 eram de direita, e a outra metade igualmente dividida entre esquerda e centro.

Conservadores gays ocuparam brevemente o mais alto cargo na Irlanda (Leo Varadkar) e na Noruega (Per-Kristian Foss), foram ministros em vários países e líderes de partido na Dinamarca (Søren Pape Poulsen) e Suécia (Tobias Billström). Houve até líderes LGBTQ+ de partidos de direita radical, incluindo Alice Weidel (AfD), Pim Fortuyn (LPF nos Países Baixos), Gerald Grosz (Aliança para o Futuro da Áustria) e Steeve Briois e Florian Philippot (ambos vice-líderes da Frente Nacional da França). Até agora, no entanto, o único parlamentar gay a ser eleito por um partido da direita cristã na Europa foi Ole Henrik Grønn, do Partido Democrata Cristão da Noruega, em 2005.

Mas ele imediatamente deixou o partido depois de assumir sua homossexualidade em 2008.

Quando se trata de gênero, apenas 13% dos parlamentares LGBTQ+ de partidos à direita do centro do espectro político são mulheres lésbicas, bissexuais ou trans (contra quase um terço dos parlamentares LGBTQ+ de partidos de centro-esquerda). As mulheres constituem 28% dos parlamentares LGBTQ+ da direita radical, proporção similar à da esquerda. Todos os parlamentares LGBTQ+ de direita são brancos.

O apoio da direita aos direitos dos homossexuais e aos candidatos gays trouxe consigo os votos LGBTQ+? Ainda não houve um estudo sistemático sobre o apoio de eleitores LGBTQ+ aos partidos à direita do centro do espectro político nas urnas envolvendo um número significativo de democracias eleitorais. Mas Douglas Page e Taylor Paulin estudaram o comportamento do voto declarado de casais do mesmo sexo em doze democracias da Europa Ocidental entre 2002 e 2018 usando dados da European Social Survey [pesquisa social europeia].¹⁵ Segundo Page e Paulin, embora os entrevistados lésbicas, gays e bissexuais tendam mais para a esquerda do que os eleitores heterossexuais, os partidos de centro-direita receberam mais votos dos entrevistados LGB (34,2%) do que a centro-esquerda (32,1%), os liberais (9,8%), a extrema esquerda (8,9%) ou os verdes (10,2%). Além disso, o apoio à direita radical aumentou 6,3% no período. No total, quatro em cada dez entrevistados LGB escolheram partidos à direita. Além disso, esses entrevistados se colocaram no ponto 4,7 (em média) de uma escala de 0 a 10 do espectro político esquerda-direita, apenas ligeiramente mais à esquerda que os entrevistados heterossexuais, que se colocaram no ponto 5,1.

Alguns dados de pesquisas de opinião também sugerem que o apoio da direita às questões dos direitos dos gays está produzindo resultado nas urnas. Por exemplo, uma pesquisa da Pink News de 2015 concluiu

que, depois que o Partido Conservador do primeiro-ministro britânico David Cameron apoiou a igualdade no casamento, o voto LGBTQ+ nos conservadores (26%) igualou-se ao no Partido Trabalhista (que caiu alguns pontos percentuais).¹⁶

Pesquisas de opinião também sugerem que alguns eleitores LGBTQ+ podem ter passado a apoiar a direita radical — incluindo a Frente Nacional francesa, em parte por causa de suas mensagens islamofóbicas. Sob Marine Le Pen, o partido adotou a retórica homonacionalista e aceitou líderes gays ilustres, apesar da persistente oposição do partido ao casamento gay.¹⁷ Não surpreende, portanto, que os partidos que procuraram ampliar a homofobia e a transfobia para mobilizar seus principais apoiadores tiveram menor apoio dos eleitores LGBTQ+, chegando até mesmo a perder votos desse eleitorado.

Separando o T do LGB

A aceitação de pessoas transgênero e não conformes com o gênero em 2022 estava aproximadamente no mesmo patamar da aceitação de gays e lésbicas há cinquenta anos, quando gays e lésbicas eram vítimas da intolerância social arraigada e da discriminação legal. A futura aceitação social da diversidade de gênero e da igualdade legal para pessoas trans e outras pessoas não conformes com o gênero pode seguir uma trajetória semelhante à dos direitos dos homossexuais. Essa história, no entanto, sugere que pode levar algum tempo até que as pessoas trans desfrutem da mesma aceitação, direitos e proteções atuais de lésbicas, gays e bissexuais. Mesmo que muitos movimentos democráticos de centro-esquerda estejam começando a perceber a importância de garantir os direitos trans, a relutância continua sendo a norma.

A ampla falta de familiaridade com uma comunidade que foi forçada a se esconder nas sombras por séculos é provavelmente um dos principais fatores por trás da intolerância persistente. Na maioria dos

países, permanecem limitados os direitos relacionados à identidade de gênero que as pessoas trans estão tentando garantir, como o direito de alterar o campo de gênero e a adição de uma terceira opção de gênero para documentos federais, proibições de discriminação no emprego e proteções contra crimes de ódio.

Os partidos à direita têm sido, na melhor das hipóteses, ambivalentes em relação às pessoas transgênero e, na pior das hipóteses, ácida e violentamente transfóbicos. De fato, enquanto a esquerda continuar se abstendo de apoiar entusiasticamente os direitos e proteções trans, a centro-direita não terá nada o que ecoar e nem terá provas de que seria recompensada por isso (por exemplo, a perspectiva de aumento de votos). Tampouco estará disposta a assumir a liderança em uma questão tão controversa.

Até mesmo os partidos mais à direita e os políticos que estão fortemente comprometidos com a igualdade gay e lésbica, como os conservadores britânicos, são profundamente ambivalentes e omissos em relação aos direitos dos transgêneros. Em outubro de 2022, uma ampla maioria dos parlamentares conservadores britânicos permaneceu contrária aos direitos trans.¹⁸

Em particular, embora tenha havido aumento significativo de parla-

Na Europa Ocidental, a direita radical apoia os direitos dos homossexuais em nome do nacionalismo cultural, enquanto no Leste Europeu e sul da Europa, a direita radical continua se opondo aos “direitos gays” e continua a ver a homossexualidade como “algo exótico”.

mentares LGB em partidos mais à direita, apenas um dos oito parlamentares transgêneros de países da OCDE é de um partido à direita do centro do espectro político — Jamie Wallis, um conservador britânico que se assumiu como trans em 2022 após ser eleito em 2019. Em 2009, Nikki Sinclair foi eleita para o Parlamento Europeu como membro do Partido da Independência do Reino Unido (UKIP),

de direita radical, mas ela não se assumiu como trans até 2013, três anos depois de se desfiliar do UKIP e tornar-se independente.

A direita radical está especialmente determinada a caracterizar as pessoas trans como uma ameaça à hegemonia cultural e aos papéis de gênero “tradicionais”. Ao contrário dos direitos dos homossexuais na Europa Ocidental, o apoio aos direitos trans ainda não se tornou um valor nacional fundamental. Assim, eles não são uma arma conveniente para alimentar a islamofobia a fim de levar os eleitores às urnas. A hostilidade da direita religiosa aos direitos trans é igualmente patente. Ela vê nas pessoas transgênero e não binárias um flagrante conflito com a doutrina religiosa e os papéis tradicionais de gênero que ela exige.

Por vezes, a direita radical e a direita religiosa unem forças para se opor aos direitos trans. No Leste Europeu e no sul da Europa, as igrejas e a direita radical protestam juntas contra a igualdade de gênero e os “degenerados sexuais”. Em junho de 2022, a futura primeira-ministra da Itália, Giorgia Meloni, discursou na Espanha diante de uma multidão de ativistas religiosos e apoiadores do partido de extrema-direita Vox. Em uma tentativa de elevar sua reputação internacional entre os grupos de extrema-direita, ela denunciou duramente a “ideologia de gênero” e a “ideologia LGBT” e expressou apoio aos valores tradicionais da família cristã.¹⁹

Essas expressões não começaram com Meloni. “Ideologia de gênero” e “ideologia LGBT” são frases de efeito que apresentam os direitos LGBTQ+ como uma imposição de um sistema de crenças que ameaça os valores cristãos. Os proponentes desses conceitos argumentam que a expansão dos direitos LGBTQ+ promoveria a homossexualidade, ameaçaria a família tradicional e destruiria os papéis tradicionais de gênero.²⁰

Nesse contexto, a direita radical e a direita religiosa vêm trabalhando juntas contra os direitos LGBTQ+ há anos. A colaboração remonta

a pelo menos quinze anos atrás na Itália e na Espanha, quando essas forças se uniram para organizar uma série de protestos anti-LGBTQ+ chamados de “Dia da Família”.

Na Polônia, a Igreja Católica e o partido Lei e Justiça têm se aliado na luta contra os direitos LGBTQ+. Nas eleições presidenciais de 2020, o atual presidente, Andrzej Duda, do partido Lei e Justiça, e o arcebispo de Cracóvia protestaram contra a “ideologia LGBT” e a “praga do arco-íris”.²¹ Durante a campanha, Duda assinou uma “Carta da Família”, expressando oposição ao casamento e à adoção por pessoas do mesmo sexo e prometendo proteger as crianças da ideologia LGBT, enquanto os padres católicos apoiaram abertamente a reeleição de Duda. As lideranças ortodoxas húngaras e o Fidesz de Orbán também formaram uma aliança anti-LGBTQ+, que culminou nos referendos anti-LGBTQ+ da Hungria em 2022, que tentavam proibir a promoção da homossexualidade e de informações sobre terapias de afirmação de gênero destinadas a menores de idade, bem como procedimentos médicos de afirmação de gênero voltados a eles. As medidas não atingiram o patamar exigido de 50% dos eleitores registrados.²²

Curva à direita

Nas últimas duas décadas, a direita europeia mudou conscientemente sua posição sobre os direitos dos homossexuais — de desaprovção para diferentes graus de apoio. A centro-direita e a extrema direita têm motivações diferentes para abraçar os direitos dos homossexuais. Os partidos tradicionais de centro-direita tornaram-se mais pró-gays depois de se tornarem mais seculares, reconceituando e incorporando famílias do mesmo sexo aos valores familiares tradicionais e usando o liberalismo social para provar que se modernizaram.

A posição dos partidos de direita radical, no entanto, está dividida. Na Europa Ocidental, a direita radical apoia os direitos dos

homossexuais em nome do nacionalismo cultural, enquanto no Leste Europeu e sul da Europa, a direita radical continua se opondo aos “direitos gays estrangeiros” e continua a ver a homossexualidade como uma característica exótica. Da mesma forma, os partidos da direita religiosa, que dependem dos votos de cristãos devotos, resistiram à maré liberalizante.

Até o momento, nenhum partido de direita — seja secular ou religioso, centrista ou radical — expressou apoio aos direitos e identidades transgêneros. Os eleitores bissexuais (de longe, a maioria da comunidade LGBTQ+) e seus problemas, enquanto isso, são igualmente negligenciados — o sentimento de que a bifobia é menos consequente mascara o fato de que as pessoas bissexuais muitas vezes enfrentam mais dificuldades do que gays e lésbicas.²³

Se um partido calcula que obterá mais votos apoiando os direitos LGBTQ+, então ele o fará. Mas, se a base de um partido permanece profundamente oposta aos direitos LGBTQ+ por qualquer motivo, então esse partido tem pouco incentivo para liberalizar. Como não há evidências de que o reconhecimento de direitos de transgêneros e pessoas não conformes com o gênero seja, atualmente, um puxador de votos para qualquer partido em qualquer lugar, o apoio político a eles provavelmente permanecerá inalterado até que haja uma aceitação social mais ampla de diversas identidades de gênero.

A história recente sugere que o progresso dos direitos dos homossexuais seja impulsionado por um círculo virtuoso de sinalização da elite e de evolução dos valores sociais (em parte o produto de movimentos sociais de base). À medida que gays e lésbicas se tornaram mais visíveis na sociedade, os níveis de homofobia diminuíram na mesma proporção. As elites políticas às vezes estiveram à frente de seus eleitores em questões de direitos gays e, outras vezes, mudaram suas posições com base nas demandas dos eleitores. Quer seja a adoção dos direitos dos homossexuais por partidos à direita do centro do espectro político sincera, oportunista ou

cínica, no entanto, a existência de um marco normativo melhor é extremamente importante e servirá de base para ganhos futuros.

Cada político LGBTQ+ de partidos mais à direita eleito quebra um pouco mais o “teto de vidro”* para o próximo candidato. Esses líderes tornam-se modelos que, às vezes por sua própria existência, inspiram outras pessoas LGBTQ+ a seguir seus passos. Eles também combatem as dúvidas sobre a elegibilidade — ou seja, a preocupação entre os eleitores e líderes partidários de que o eleitorado mais amplo possa rejeitar os candidatos LGBTQ+, tornando-os uma escolha arriscada. Ter candidatos LGBTQ+ à direita também diminui o poder da homofobia como um tema divisivo de campanha. Uma vez eleitos, os políticos LGBTQ+ terão um papel na elaboração de leis e políticas públicas relacionadas a questões LGBTQ e podem ser fundamentais na criação de coalizões parlamentares interpartidárias pró-gays, facilitando ainda mais o avanço dos direitos LGBTQ+.

No entanto, o apoio da direita aos direitos dos homossexuais não garante uma causa comum com outros grupos minoritários. Abraçar a igualdade gay e lésbica faz pouco, por exemplo, para combater a bifobia e, menos ainda, a transfobia. De fato, embora seja cada vez mais *gay-friendly* (amigável aos gays), a direita talvez seja mais abertamente transfóbica do que nunca. Portanto, não é surpresa que o aumento do apoio global aos direitos dos homossexuais nos últimos anos tenha sido acompanhado por uma crescente polarização e uma mobilização mais forte contra os direitos dos transgêneros. E a crença nos benefícios da inclusão de minorias sexuais parece ser incapaz de desenvolver empatia com as minorias étnicas. O homonacionalismo, em sua essência, coloca o cristão branco acima da pessoa não cristã e não branca, independentemente de essa pessoa ser gay ou heterossexual. Ao usar a proteção dos direitos dos homossexuais para justificar posições islamofóbicas e xenofóbicas, o homonacionalismo reviveu a velha estratégia de colocar as minorias umas contra as outras. Resta saber o quão interessante essa estratégia ainda é.

*NT: “Teto de vidro” (*glass ceiling*) é uma metáfora usada para representar uma barreira invisível que impede que um determinado grupo ultrapasse um certo nível na hierarquia de instituições.

Notas

¹ Michael Jankowski, “Slowly Adopting: The Impact of Same-Sex Marriage Legalisation on the Attitudes of Parliamentary Candidates in Germany”, *European Journal of Politics and Gender* 6, n. 1 (setembro 2022): 1-4.

² C. Heike Schotten, “Homonationalism: From Critique to Diagnosis, or, We Are All Homonational Now”, *International Feminist Journal of Politics* 18, n. 3 (2016): 352.

³ Chris Kofri, “Interview with Phillip M. Ayoub”, Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity, s.d., <https://www.mmg.mpg.de/71898/interview-with-phillip-m>.

⁴ Elizabeth Kolbert, “Beyond Tolerance: What did the Dutch see in Pim Fortuyn?”, *New Yorker*, 1 setembro 2002, <https://www.newyorker.com/magazine/2002/09/09/beyondtolerance>.

⁵ Tjitske Akkerman, “Gender and the Radical Right in Western Europe”, *Patterns of Prejudice* 49 (2015): 37-60.

⁶ Francesco Duina e Dylan Carson, “Not So Right After All? Making Sense of the Progressive Rhetoric of Europe’s Far-Right Parties”, *International Sociology* 35 (2019): 3-21; citação de Angelique Chrisafis, “The Man Who Could Make Marine Le Pen President of France”, *Guardian*, 31 janeiro 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/31/florian-philippot-could-make-marine-le-pen-president-france>.

⁷ Caroline Lancaster, “Not So Radical After All: Ideological Diversity Among Radical Right Supporters and Its Implications”, *Political Studies* 68, n. 3 (2020): 600-616.

⁸ Zack Beauchamp, “How Hatred of Gay People Became a Key Plank in Hungary’s Authoritarian Turn”, *Vox*, 28 junho 2021, <https://www.vox.com/22547228/hungary-orban-lgbtlaw-pedophilia-authoritarian>.

⁹ “Hungary Once Held + Promise—Then Orbán Stepped In”, *Politico*, 6 julho 2021, <https://www.politico.eu/article/hungary-once-held-lgbtq-promise-then-viktor-orban-won/>.

¹⁰ Simon Ostrovsky, “‘Anti-LGBT Ideology Zones’ Are Being Enacted in Polish Towns”, *PBS News Weekend*, 29 agosto 2021, <https://www.pbs.org/newshour/show/anti-lgbt-ideology-zones-are-being-enacted-in-polish-towns>; Rachel Savage, “Hate Crime, Violence Feared in Polish ‘LGBT-Free Zones’”, *Reuters*, 10 fevereiro 2021, <https://www.reuters.com/article/us-poland-lgbt-europe-trfn/hate-crime-violence-feared-in-polish-lgbt-free-zones-idUSKBN2AA20S>.

¹¹ Belén Carréño, “Far-right Vox Challenges Spain’s Acceptance of LGBT Rights”, *Reuters*, 24 maio 2019, <https://www.reuters.com/article/us-spain-politics-vox-lgbt/far-right-vox-challenges-spains-acceptance-of-lgbt-rights-idUSKCN1SUIOC>.

¹² Kristina Stoeckl, “The Rise of the Russian Christian Right: The Case of the World Congress of Families”, *Religion, State, and Society* 48, n. 4 (2020): 223-38; Austral Poverty Law Center, “Alliance for Defending Freedom”, página web, s.d., <https://www.splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/group/alliance-defending-freedom>.

¹³ Hélène Barthélemy, “How the World Congress of Families Serves Russian Orthodox Political Interests”, Southern Poverty Law Center, 16 maio 2018, <https://www.splcenter.org/hatewatch/2018/05/16/how-world-congress-families-serves-russian-orthodox-political-interests>.

¹⁴ J. Lester Feder, “A Leading US Social Conservative Just Launched A Mission to Moscow for the Trump Era”, BuzzFeed News, 7 fevereiro 2017, <https://www.buzzfeednews.com/article/lesterfeder/a-leading-us-social-conservative-just-launched-a-mission-to-moscow-for-the-trump-era>.

¹⁵ Douglas Page e Taylor Paulin, “Revisiting the Lavender Vote”, Electoral Studies 80 (dezembro 2022).

¹⁶ André Rhoden-Paul, “Tories Draw Level with Labour in Winning Gay Vote”, *Guardian*, 23 março 2015, <https://www.theguardian.com/politics/2015/mar/23/tories-level-labour-gay-vote>.

¹⁷ Will Chalk, “Why Gay French Men Are Voting Far Right”, BBC, 20 abril 2017, <https://www.bbc.com/news/newsbeat-39641822>.

¹⁸ Liz Bates, “Overwhelming Majority of Tory MPs Oppose Transgender Rights Overhaul—New Poll”, PoliticsHome.com, 14 outubro 2018, <https://www.politicshome.com/news/article/overwhelming-majority-of-tory-mps-oppose-transgender-rights-overhaul--new-poll>.

¹⁹ “LGBTQ Italians on Alert as Right-Wing Alliance Triumphs in Election”, NBC News, 27 setembro 2022, <https://www.nbcnews.com/nbc-out/out-politics-and-policy/lgbtq-italians-alert-right-wing-alliance-triumphs-election-rcna49593>.

²⁰ Sonia Corrêa, “Gender Ideology: tracking its origins and meanings in current gender politics”, LSE Blog, 11 dezembro 2017, <https://blogs.lse.ac.uk/gender/2017/12/11/gender-ideology-tracking-its-origins-and-meanings-in-current-gender-politics/>.

²¹ Anne Applebaum, “Poland’s Rulers Made Up a ‘Rainbow Plague’”, *Atlantic*, 13 julho 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/07/polands-rulers-manufactured-a-rainbow-plague/614113/>.

²² Elżbieta Korolczuk, “The Fight Against ‘Gender’ and ‘LGBT Ideology’: New Developments in Poland”, *European Journal of Politics and Gender* 3 (fevereiro 2020): 165-67, e Phillip M. Ayoub, “Attacking LGBT Life Helped the Right-Wing Polish President Win Reelection—Barely”, Monkey Cage, *Washington Post*, 21 julho 2020.

²³ Ver “Supporting and Caring for Our Bisexual Youth”, Human Rights Campaign Foundation, 2014, https://assets2.hrc.org/files/assets/resources/Supporting_and_Caring_for_Bisexual_Youth.pdf; Elyn Ruthstrom, “Bisexual Health Awareness Month Draws Attention to Community’s Urgent Health Needs”, postagem no blog da National LGBTQ Task Force, <https://www.thetaskforce.org/bisexual-health-awareness-month-draws-attention-to-communitys-urgent-health-needs/>.

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa da Fundação FHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, por meio da produção de conhecimento e da promoção do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo. Realiza pesquisas e seminários para estimular o diálogo entre os produtores de conhecimentos e os diferentes atores sociais e políticos sobre temas da atualidade.

Plataforma Democrática oferece uma infraestrutura virtual com uma biblioteca de livre acesso que inclui milhares de textos sobre temas relacionados à democracia na América Latina e um banco de dados sobre instituições de pesquisa na região.

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:

<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>