

JOURNAL OF  
**DEMOCRACY**  
EM PORTUGUÊS

*Volume 12, Número 2, Novembro de 2023*

ARTIGO INÉDITO

**O Congresso e o balanço de poder no Brasil**

*Beatriz Rey*

---

TRADUÇÕES

**O mito de Putin**

*Kathryn Stoner*

**Por que a democracia indiana está morrendo**

*Maya Tudor*

**A morte exagerada da democracia indiana**

*Rahul Verma*

**Peru: o perigo de uma democracia fraca**

*Rodrigo Barrenechea e Alberto Vergara*

**O Irã está à beira de outra revolução?**

*Asef Bayat*

**PLATAFORMA  
DEMOCRÁTICA**

FUNDAÇÃO FHC  
CENTRO EDELSTEIN

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



JOURNAL OF  
**DEMOCRACY**  
EM PORTUGUÊS

CONSELHO EDITORIAL Bernardo Sorj

Sergio Fausto

TRADUÇÃO Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA Otávio Dias

Beatriz Kipnis

DIAGRAMAÇÃO Lisia Lemes / Lilemes Comunicação

Journal of Democracy em Português, Volume 12,

Número 2, São Paulo, Novembro 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.fundacaoofhc.org.br](http://www.fundacaoofhc.org.br) • e-mail: [imprensa@fundacaoofhc.org.br](mailto:imprensa@fundacaoofhc.org.br)



São Paulo (Sede)

Rua Formosa, 367, 6º andar - Centro

São Paulo - SP - Brasil - CEP 01049-000

tel: +55 (11) 3359-5000

[contato@plataformademocratica.org](mailto:contato@plataformademocratica.org)

PERIODICIDADE: Semestral

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

## Apresentação

O fortalecimento do Parlamento no Brasil e as consequências deste fenômeno relativamente recente no balanço de poder Executivo-Legislativo. Rússia ou Índia: quem está na linha de frente da recessão democrática global? O que está acontecendo com a fragilizada democracia peruana? Quais as chances de uma revolução popular derrubar o regime dos aiatolás no Irã? Estes são os temas desta edição do *Journal*, que traz um texto inédito e cinco traduções.

Em artigo inédito que desconstrói algumas das percepções comuns sobre o Parlamento brasileiro, a cientista política Beatriz Rey (pós-doutoranda na EACH-USP) analisa, com base em dados da atuação do próprio Congresso, um fenômeno sobre o qual há interesse crescente no país: o fortalecimento do Poder Legislativo.

“O arranjo que sustenta o presidencialismo multipartidário brasileiro não desapareceu, mas temos um Legislativo proativo e que faz exigências. A partir de meados dos anos 2000 (por motivos ainda não totalmente conhecidos pela ciência política), os parlamentares se mostraram mais interessados em atuar como *lawmakers*. Se é verdade que o Congresso está mais forte, quais as consequências desse processo para a relação Executivo-Legislativo? Cabe a nós, cientistas políticos, investigar o fenômeno”, escreve a pesquisadora da *POPVOX Foundation* (EUA).

“Se a Ucrânia se tornou a cabeça-de-ponte (*beachead*) da democracia global, então a Rússia é a vanguarda da autocracia moderna”, afirma a professora e pesquisadora de Stanford Kathryn Stoner no segundo artigo desta edição. Segundo a autora, o autoritarismo na Rússia, que vem se desenvolvendo gradualmente desde que Vladimir Putin assumiu a Presidência em 2000, se aprofundou dramaticamente após a invasão da Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022.

“Durante o longo governo de Putin, a má governança tornou-se generalizada e a autocracia russa se aprofundou. Agora, a tentativa infrutífera da Rússia de assumir o controle da Ucrânia, que Putin descreveu como um ‘país imaginário’, está desnudando o mito da competência autocrática. Na sua ausência, o regime tornou-se mais desesperado e repressivo, ameaçando não apenas seus vizinhos imediatos, mas, cada vez mais, seus próprios cidadãos”, escreve a autora.

Terá a Índia, o país mais populoso do mundo, realmente abandonado o terreno democrático? Esta é a pergunta que as duas traduções seguintes buscam responder, a partir de visões diferentes sobre a política indiana, hoje dominada pelo *Bharatiya Janata Party* (BJP, Partido do Povo Indiano), uma organização nacionalista hindu.

“Nenhum país exemplifica melhor a recessão democrática global em curso do que a Índia, que se situa hoje em algum lugar intermediário entre uma democracia plena e uma autocracia plena. O rebaixamento democrático do país nos últimos anos deslocou 1,4 bilhão das 8 bilhões de pessoas do mundo para a categoria de países em autocratização. A Índia é onde a batalha global pela democracia está sendo travada”, escreve a professora de Oxford Maya Tudor.

Para Rahul Verma, pesquisador do *Centre for Policy Research* em Nova Délhi, as declarações sobre a morte da democracia indiana são manifestamente exageradas e têm um viés de recentidade. “As velhas lentes conceituais não conseguem oferecer uma explicação satisfatória para o que está acontecendo sob o governo de Narendra Modi (primeiro-ministro desde 2014). Erosão democrática em certas áreas, como liberdades civis e proteção de minorias, mas aprofundamento das normas democráticas em muitas outras áreas. Para entender todas as implicações dessas mudanças, será necessário um novo arcabouço analítico”, escreve o autor.

Enquanto a Rússia e a Índia se tornam mais autocráticas devido à presença de líderes fortes, o Peru vive outro dilema: uma crise de

diluição de poder que já dura algumas décadas e vem se aprofundando. É o que propõem Rodrigo Barrenechea, pesquisador-visitante do *David Rockefeller Center for Latin American Studies* (Harvard), e Alberto Vergara (*Universidad del Pacífico*, Lima) no quinto texto.

“A democracia peruana está à beira do colapso não por causa de um tirano popular, mas porque tem sido assolada por uma miríade de líderes impopulares e inexperientes que tiveram pouco incentivo para agir senão por motivos imediatistas. Partidos e elites políticas capazes de unir interesses e representar a sociedade são tão escassos que a democracia mal consegue funcionar e o Estado tem dificuldade em desempenhar minimamente suas funções. O Peru, em resumo, passou por um processo de ‘esvaziamento democrático’”, escrevem os autores.

Fechamos este *Journal* com uma análise de Asef Bayat, professor de sociologia e de estudos globais e transnacionais na *University of Illinois Urbana-Champaign* (EUA), sobre o movimento “Mulher, Vida, Liberdade”, que surgiu com força no Irã após a morte da ativista Mahsa Amini, em 16 de setembro de 2022, enquanto estava sob custódia da polícia por usar um hijab “impróprio”, com a proposta de uma vida livre e digna para todos os iranianos, independentemente de sexo, religião e classe social.

“O que estamos testemunhando é o surgimento de um movimento que pode colocar a sociedade iraniana em uma ‘trajetória revolucionária’, isto é, grande parte da sociedade continua a pensar, imaginar, falar e agir em termos de um futuro diferente. Aqueles que esperam resultados rápidos provavelmente ficarão desapontados, mas uma nova oportunidade, ainda desconhecida, pode estar no horizonte”, escreve o autor.

Boa leitura.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

*Diretores de Plataforma Democrática*

# O Congresso e o balanço de poder no Brasil

*Beatriz Rey*

*Beatriz Rey é pós-doutoranda na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora na Fundação POPVOX, nos Estados Unidos. Graduada em jornalismo pela Faculdade Cásper Líbero, é Mestre em Ciência Política pela Universidade da Carolina do Norte em Chapel Hill e Doutora em Ciência Política pela Universidade Syracuse.*

No 21 de setembro deste ano, o deputado federal Danilo Forte (UNIÃO/CE) publicou um texto na *Folha de S. Paulo* que provavelmente passou despercebido por analistas políticos. Nele, Forte faz quatro afirmações sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil. Primeiro, o controle do orçamento pelo Legislativo é desejável para se fazer política pública. Segundo, tal controle se intensificou nos últimos anos após sucessivas crises do Executivo. Terceiro, o fortalecimento do Legislativo não deve ser interpretado como o aumento do fisiologismo, já que os parlamentares são agentes eleitos e respondem aos seus eleitores. Como escreve Forte, “foi sob este modelo que se aprovou a reforma da Previdência, do saneamento e se avançou na Tributária.” E quarto, as emendas orçamentárias não devem ser necessariamente associadas à corrupção já que entregam melhorias à população.

O texto de Forte serve como evidência de um fenômeno sobre o qual há interesse crescente no país: o fortalecimento do poder Legisla-

tivo. No início deste ano, quando tomou posse, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva encontrou um Congresso diferente daquele com o qual lidou em 2003. Trata-se de um Legislativo proativo e que faz exigências. Em maio, quando o Congresso aprovou o texto-base do novo arcabouço fiscal, Arthur Lira (PP/AL), presidente da Câmara dos Deputados, disse que a votação deveria ser entendida como resultado de “um Congresso Nacional protagonista.” Foi além: afirmou que o governo precisaria se “adaptar à nova relação entre os poderes.”<sup>1</sup> Não por acaso, Lula tem encontrado dificuldade de formar base legislativa coesa e consolidada, o que tem levado alguns analistas políticos a anunciar – de maneira prematura – o fim do presidencialismo de coalizão.

O arranjo que sustenta o presidencialismo multipartidário brasileiro não desapareceu. O meu argumento é que o processo de fortalecimento do Congresso em curso desde meados dos anos 2000 alterou os parâmetros da relação Executivo-Legislativo. Discutirei uma sequência de reformas institucionais promovidas por congressistas de diversos partidos para alterar as regras do jogo no que diz respeito às medidas provisórias e às emendas orçamentárias. Nos dois casos, os parlamentares se valeram de imaginação política para mudar as ferramentas das quais o Executivo dispunha para dominar a agenda legislativa. O termo “imaginação política” diz respeito à capacidade dos atores de enxergar mais adiante e antecipar as decisões de seus pares em jogos estratégicos (Shepsle 2017)<sup>2</sup>. Na nova configuração (que inclui também a redução do número efetivo de partidos), aumentou a intensidade das preferências dos parlamentares sobre o papel do Legislativo como formulador de leis. Dito isso, como explicarei abaixo, a instabilidade na relação Executivo-Legislativo observada no gover-

---

1. O texto “Congresso conquista protagonismo e governo Lula precisa se adaptar, diz Lira”, de autoria de Cezar Feitosa, foi publicado na *Folha de S. Paulo* de 24 de maio de 2023.

2. Agradeço a Jorge Fernandes e Mafalda Pratas por me chamarem a atenção para a aplicação do trabalho de Shepsle (2017) sobre imaginação política para o caso das reformas das medidas provisórias e das emendas orçamentárias.

no de Luiz Inácio Lula da Silva também é fruto de erros de articulação promovidos pela equipe de articulação política do governo.

O artigo está organizado da seguinte maneira. A primeira seção re-toma brevemente a literatura sobre a relação Executivo-Legislativo e apresenta dados recentes sobre a produção legislativa dos parlamentares. A segunda seção descreve as reformas institucionais das medidas provisórias (MPs) e emendas orçamentárias. A terceira seção discorre sobre o papel dos atores políticos na instabilidade recente entre Congresso e governo, focando nas gestões de Jair Bolsonaro e Lula (atual). A última seção conclui considerando as implicações do fortalecimento do Congresso para a relação Executivo-Legislativo.

## **O Congresso como formulador de leis**

No início dos anos 2000, trabalhos com enfoque na América Latina já questionavam a predominância do Executivo nos processos legislativos (Llanos e Nolte 2006; Saiegh 2010; Taylor-Robinson 1999). Com o avanço da democracia na região, as instituições legislativas passaram a ter papel mais proativo em termos de proposição e aprovação de leis (além da responsabilização do Executivo). No Brasil, a maior parte da produção acadêmica no pós-redemocratização se concentrou em explicar a preponderância do Executivo: até 2006, 80% das leis promulgadas foram propostas por presidentes da República e 75% das proposições de lei de autoria deles foram aprovadas ainda em seus mandatos (Figueiredo e Limongi 2007).

O primeiro trabalho a mostrar o fortalecimento do Congresso no contexto brasileiro foi Almeida (2014), que, em 2009, encontrou um ponto de inflexão. Naquele ano, aprovou-se mais leis e leis complementares de autoria dos parlamentares do que do presidente da República. Ainda segundo o autor, desde meados dos anos 2000, o Congresso tem sistematicamente aprovado mais leis relevantes de iniciativa



própria, apresentado mais emendas às iniciativas de lei do Executivo e deixado com mais frequência sua marca nas leis que tiveram origem no Executivo (Almeida 2014, 248).

O movimento de fortalecimento do Legislativo começou já em 2008, quando Almeida (2014) identifica um aumento na quantidade de leis ordinárias e complementares de iniciativa dos parlamentares: 89 (como ele assinala, bem mais que o máximo anterior registrado em 1995 de 60 leis). Como assinalado acima, em 2009 aprovou-se mais leis e leis complementares de autoria dos parlamentares do que do Executivo. De 2010 a 2013, onde termina a análise de Almeida, a média de leis de iniciativas dos parlamentares ficou em 80,5 (maior do que a média entre 1898 e 2007 de 37,6).

O autor examina a taxa de dominância legislativa dos presidentes da República e do Congresso entre 1989 e 2013. A taxa de dominância legislativa se refere à porcentagem das leis produzidas que foram originalmente propostas pelo Executivo e pelo Legislativo. O autor calcula três versões da taxa: a primeira com todas as leis produzidas por Executivo e Legislativo no mesmo ano; a segunda excluindo as aberturas de crédito adicional ao orçamento e as leis estritamente administrativas do Executivo; e a terceira excluindo também as leis simbólicas do Executivo e do Legislativo.

Nas três medidas, ele encontra tendência de maior proatividade do Legislativo a partir de 2005, ainda que associe tal fenômeno à produção de leis simbólicas (que criam datas comemorativas ou homenageiam personalidades na denominação de ruas e vias públicas). Mas o próprio autor ressalta diversas leis propostas por parlamentares bastante relevantes, como a 11.903 de 2009, que institui o Sistema Nacional de Controle de Medicamentos; a 12.288 de 2019, que institui o Estatuto da Igualdade Racial; a 12.187 de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima; a 12.343 de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura (ver também Amorim Neto e Santos 2003

sobre como a produção legislativa parlamentar é focada em políticas públicas nacionais).

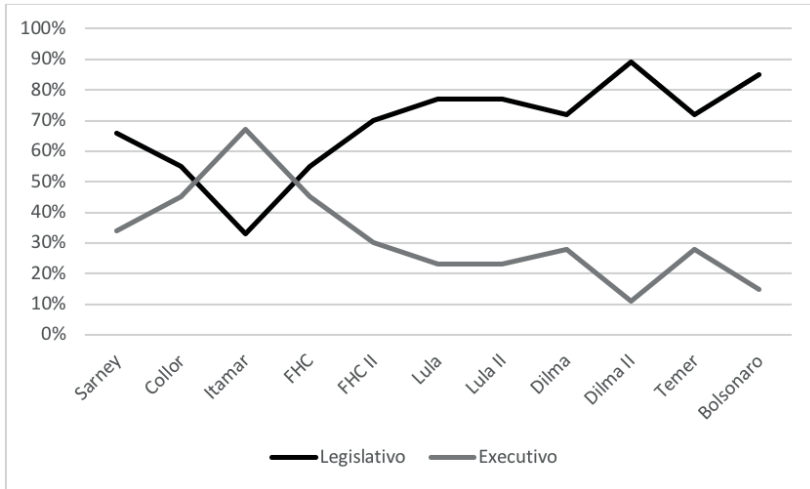
Apresento dados semelhantes aos de Almeida para o período mais recente da democracia brasileira (1989-2022).<sup>3</sup> A Figura 1 mostra a taxa de dominância do Executivo e do Legislativo considerando apenas as proposições de comum apresentação, ou seja, que tanto o presidente quanto os parlamentares podem apresentar (leis, leis complementares e emendas à constituição).<sup>4</sup> O gráfico considera a taxa de dominância para cada mandato presidencial desde o de José Sarney até o de Jair Bolsonaro. A taxa de dominância do Legislativo já apresenta aumento significativo a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso – entre o primeiro e o segundo, ela passa de 55% para 70%. Ela cresce progressivamente até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, quando cai marginalmente, mas volta a subir a partir do segundo mandato da mesma presidente (quando chega a 89%, o maior valor na série histórica). A taxa atinge o segundo maior valor durante a administração de Jair Bolsonaro (85%).

---

3. Agradeço a Joyce Luz por ter coletado esses dados.

4. Ou seja: excluo desse levantamento as proposições de lei cuja iniciativa é de exclusividade do Executivo, como as leis de aberturas de crédito adicional ao orçamento e as leis estritamente administrativas do Executivo. Para os propósitos desta análise, só faz sentido calcular a taxa de dominância computando os tipos legislativos que os dois poderes podem utilizar. A incorporação das leis de abertura de crédito, por exemplo, parte do Executivo – a sua inclusão na taxa inflaria artificialmente a taxa de dominância em favor do Executivo. Outra maneira de analisar o balanço de poder Executivo-Legislativo é examinando as taxas de sucesso legislativo, ou seja, a porcentagem das proposições do governo que foram convertidas em lei durante o seu mandato. Neste texto, não apresento a taxa de sucesso porque o meu interesse está menos na capacidade de aprovação dos presidentes e parlamentares e mais na origem da maior proporção de leis aprovadas. As taxas de sucesso do Executivo no que diz respeito a medidas provisórias, projetos de lei, projetos de lei complementar e propostas de emendas à Constituição são as seguintes: Sarney (76%), Collor (70%), Franco (69%), FHC I (69%), FHC II (82%), Lula I (82%), Lula II (72%), Rousseff I (78%), Rousseff II (56%), Temer (76%) e Bolsonaro (59%). Portanto, sob a ótica da taxa de sucesso, o Executivo permanece condutor da formulação de políticas públicas no país (ainda que a taxa varie, especialmente nos últimos anos).

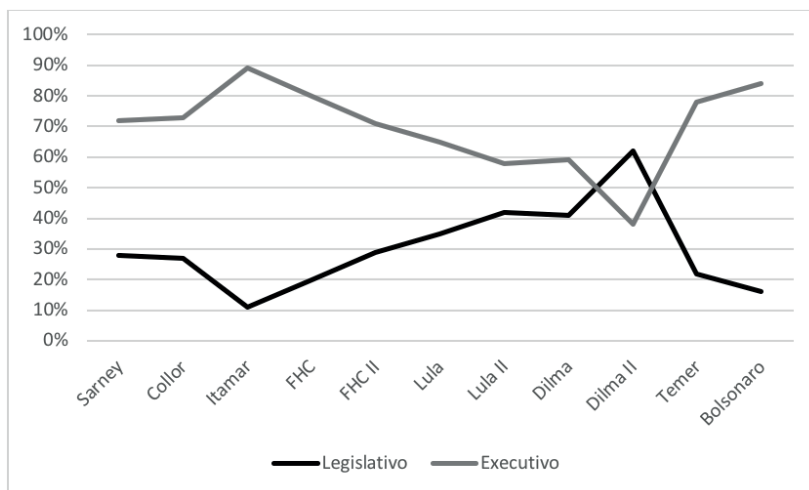
**Figura 1.** Taxa de Dominância dos Poderes Executivo e Legislativo (1985-2022)\*



\*O gráfico considera apenas as proposições de comum apresentação entre Executivo e Legislativo (leis, leis complementares e emendas à constituição). Fonte: Congresso Nacional.

A Figura 2 apresenta a taxa de dominância legislativa dos dois poderes considerando todos os tipos de proposição. Observa-se que a taxa de dominância do Executivo permanece maior ao longo dos anos, ainda que apresente queda significativa durante os mandatos de Dilma Rousseff. Como apontado acima, esses dados inflam a dominância do Executivo porque incorporam proposições de lei que só podem partir deste poder.

**Figura 2.** Taxa de Dominância dos Poderes Executivo e Legislativo (1985-2022)\*



\*O gráfico considera todos os tipos de proposições. Fonte: Congresso Nacional.

Os parlamentares também participam da formulação de leis através da apresentação de emendas às proposições do Executivo (Freitas 2016). Segundo Hiroi e Rennó (2016), 60% das proposições de autoria do Executivo foram emendadas por deputados entre 2003 e 2011. Entre as proposições que receberam cobertura pela Folha de S. Paulo (ou seja, que têm impacto social), 90% foram emendadas (Hiroi e Rennó 2016, 19). O percentual de proposições de origem parlamentar que foram emendadas é menor: 46% delas foram emendadas, sendo que o percentual para as de maior impacto social é de 43%. Para os autores, os dados mostram que o Executivo esteve longe de dominar o processo legislativo em anos mais recentes.

Em trabalho recente, Limongi e Figueiredo reconhecem que o Congresso não é alijado da produção legal e defendem que o fortalecimento do Congresso não é em si ruim para a democracia brasileira. Por exemplo, as alterações feitas pelos parlamentares da coalizão aos projetos do Executivo via emendas “os corrige e aperfeiçoa”. As

visões negativas do Congresso, dizem eles, “desconsideram a participação dos partidos da coalizão na formulação e implementação das políticas” (Limongi e Figueiredo 2017, 88-89).

Um caso emblemático do protagonismo do Legislativo com formulação de políticas públicas aconteceu durante a pandemia de Covid-19. Os parlamentares propuseram 96% das 2.377 proposições de lei relacionadas com o tema. Quase 52% dessas proposições foram aprovadas (o percentual de leis propostas e aprovadas pelo Executivo foi de 47%, sendo que apenas uma era proposição de lei e não medida provisória, um tipo legislativo mais fácil de ser aprovado). Além disso, o auxílio emergencial, a principal política pública relacionada com a pandemia, teve origem no Congresso. O deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG) foi autor da proposição, que foi modificada ao longo de sua tramitação: o governo Jair Bolsonaro propôs um teto de R\$ 200 para o benefício e os parlamentares aumentaram o valor para R\$ 600.

A literatura sobre as causas do fortalecimento do Congresso como formulador de leis ainda é escassa. Entre as possíveis causas, está o fortalecimento das comissões permanentes. Segundo Santos e Almeida (2011), à medida que as preferências do Executivo e do legislador mediano no plenário se tornam mais congruentes, as comissões se tornam importantes como agentes de informação – principalmente aquelas ocupadas por membros da oposição. Isso porque os parlamentares da base do governo têm pouco incentivo para produzir informações para um Executivo já dotado de organizações que cumprem o mesmo papel (sobre a institucionalização das comissões, ver também Müller e Meireles 2014).

Outra explicação plausível é a crescente profissionalização do funcionalismo legislativo. Santos (2014) estudou a evolução da Consultoria Legislativa<sup>5</sup> (Conle) da Câmara dos Deputados até 2011. A Conle é um

---

5. Criada pela Resolução 48 de 1993.

órgão de consultoria e assessoramento técnico aos deputados, à Mesa Diretora, às comissões e à própria administração da Câmara. Dividida em 22 áreas temáticas, a instituição tem consultores concursados que produzem estudos, notas técnicas, minutas de propostas e pareceres, relatórios e discursos parlamentares.

Em 2011, 70% dos concursados da Conle tinham mestrado ou doutorado (no Departamento de Comissões, por exemplo, o percentual é de apenas 5,9%). O autor toma a existência da Conle (e a sua profissionalização ao longo dos anos) como evidência de que há na Câmara núcleos de excelência dedicados à produção de informação. Os dados qualitativos coletados pelo autor revelam que a Conle introduz certo equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo na formulação de políticas públicas. Isso porque a Conle (com o alto grau de expertise de seus consultores) coloca a Câmara em patamar equiparado ao do Executivo no que diz respeito à capacitação técnica.

Almeida (2023) ampliou o escopo de pesquisa e examinou o que está por trás do crescimento do funcionamento dos legislativos nos três níveis de governo: segundo o Atlas do Estado Brasileiro, ele cresceu 436% entre 1986 e 2017. Ele examinou o crescimento e a profissionalização do funcionalismo do Congresso Nacional, de 215 assembleias estaduais (excluindo a da Paraíba), a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as 26 câmaras de vereadores das capitais entre 1985 e 2019. As evidências que ele encontrou indicam um processo de institucionalização do corpo legislativo. Na Câmara, por exemplo, o número de vínculos empregados<sup>6</sup> por parlamentar cresceu 161%. No Senado, não houve crescimento porque ali já havia assessoramento formal desenvolvido desde a década de 1960. O número de graduados aumentou tanto na Câmara (35% para 56%) quanto no Senado (35% para 72%) no mesmo período. Almeida também constata que o crescimento do

---

6. Para calcular esse número, o autor computou todos os vínculos declarados pelos Legislativos dos três níveis de governo, excluindo seus órgãos auxiliares, entre 1985 e 2019.

funcionalismo legislativo foi acompanhado de aumentos substanciais de sua qualificação e salário. No Senado, o valor da remuneração média mensal passou de R\$11,5 mil para R\$ 17 mil (variação de 48%). Na Câmara, o aumento foi de R\$ 9,5 mil para R\$ 12 mil (variação de 27,5%).

Os fenômenos descritos por Santos e Almeida aconteceram dentro da esfera institucional do Congresso. Mas houve outro movimento dentro do Congresso que acabou profissionalizando a atividade legislativa: a formação e crescente institucionalização das bancadas temáticas. As bancadas temáticas são organizações que reúnem parlamentares de diversos partidos interessados em um mesmo tema. No Brasil, as mais conhecidas são a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a Frente Parlamentar da Segurança Pública e a Frente Parlamentar Evangélica (na imprensa, elas são chamadas de bancadas BBB –boi, bala e bíblia).

Apesar de serem reconhecidas pela Câmara dos Deputados e do Senado, as bancadas temáticas são instituições informais porque não fazem parte da estrutura formal das duas casas legislativas. Por exemplo, a cada legislatura elas precisam ser recriadas com requerimentos assinados por um terço dos membros da casa onde serão instaladas. Além disso, a participação nessas bancadas é voluntária, o que torna difícil identificar os seus membros (a participação em partidos políticos e comissões permanentes é obrigatória e, por esse motivo, há registro formal dos membros). Também não há registro formal das reuniões dessas organizações (a FPA, a mais institucionalizada delas, tem a sua própria agência de notícias, a Agência FPA, que traz registros das legislaturas mais recentes). As bancadas também não têm espaço físico dentro da Câmara e do Senado (como os partidos e as comissões).

Entretanto, as bancadas mais institucionalizadas tiveram papel importante na especialização dos parlamentares ao longo das últimas décadas. O meu trabalho sobre eficácia legislativa (Rey 2021) mostra um ganho informacional para os deputados associados com essas

organizações. As bancadas oferecem a eles um recurso escasso, principalmente no contexto brasileiro, no qual não só há fragmentação partidária, mas também muitos partidos políticos não orientados para a produção de políticas públicas: informação.

Para serem eficazes na aprovação de suas proposições de lei, os parlamentares precisam ter informações de dois tipos. Primeiro, sobre a proposição de lei em si: o que ela diz, quais mudanças introduz no sistema legal e detalhes sobre os seus impactos sociais e orçamentários. Segundo, sobre quem está a favor ou contra a proposição lei, tanto no Congresso quanto fora dele. As bancadas temáticas mais institucionalizadas têm equipe dedicada à produção dessas informações. No Brasil, a única com esse aparato é a Frente Parlamentar da Agropecuária, que tem a própria *think tank* (o Instituto Pensar Agro ou IPA) dedicada ao subsídio informacional de seus membros. O IPA é financiado por entidades do agronegócio que têm interesse em ter representantes de seus setores na arena legislativa.

A literatura em ciência política ainda não se dedicou a encontrar explicações sistemáticas para o fortalecimento do Congresso. Nesta seção, apontei possíveis causas. A próxima seção discute as reformas institucionais levadas a cabo por parlamentares a partir dos anos 2000 e as suas consequências para a relação Executivo-Legislativo.

## **As reformas institucionais dos anos 2000**

Se é verdade que o Congresso está mais forte, quais as consequências desse processo para a relação Executivo-Legislativo? Desde o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, a relação entre o Congresso e o presidente da República parece ser pautada por crises permanentes. Limongi e Figueiredo (2017) argumentam que a instabilidade que levou ao impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e se arrastou ao mandato de Michel Temer não tem causa institucional.



Pelo contrário: segundo os autores, ela “dependeu, basicamente, da estratégia dos atores políticos” (Limongi e Figueiredo 2017, 94), fazendo referência principalmente ao papel de Eduardo Cunha (MDB/RJ), ex-presidente da Câmara dos Deputados, na abertura do processo de impeachment. Entretanto, essa avaliação não leva em conta as mudanças institucionais que ocorreram no Congresso e alteraram o balanço de poder entre o Executivo e o Legislativo.

O meu argumento é que a partir de meados dos anos 2000 (por motivos ainda não totalmente conhecidos pela ciência política), os parlamentares se mostram mais interessados em atuar como *lawmakers*, o que se observa nos dados coletados por Almeida (2014) e apresentados acima. As reformas institucionais de medidas provisórias (MPs) e emendas orçamentárias – ambas feitas para reduzir o poder de agenda do Executivo no processo legislativo – se inserem dentro do contexto de fortalecimento do Congresso.

Em ambos os casos, os parlamentares se valeram de imaginação política para levar a cabo as mudanças. Políticos que possuem “imaginação política” conseguem enxergar cenários futuros, antecipando as decisões de outros políticos (Shepsle 2017, 27). Eles têm a habilidade de manejar as regras de acordo com os seus interesses. Por exemplo, podem promover interpretações inesperadas ou testagens de regras existentes. Também podem fazer usos “incomuns” dessas regras, retomando interpretações antigas. A imaginação política pode ser utilizada para facilitar desrespeitos ou até mesmo reformas institucionais. Nesse sentido, o seu uso pode revelar mudanças nas normas sociais, ou seja, no conjunto de comportamentos considerados aceitáveis dentro do sistema político (Bicchieri 2016).

Nos casos relatados abaixo, a imaginação política aparece em dois momentos e em ambos facilita reformas institucionais. Na reforma das medidas provisórias (MPs), com a reinterpretção do ex-presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer (MDB/SP) sobre os

efeitos do “trancamento de pauta” previsto pela Emenda Constitucional 32 de 2001. Como descrito a seguir, a manobra de Temer teve efeitos concretos na redução do poder de agenda do Executivo. Nas reformas das emendas orçamentárias, com a introdução da impositividade nas leis de diretrizes orçamentárias anuais em um primeiro momento, para depois codificá-la via alterações constitucionais de maneira permanente.

### **O caso das medidas provisórias (MPs)**

A partir de 2001, o Congresso atuou para diminuir o poder do Executivo de editar medidas provisórias (MPs). Anteriormente, as MPs eram válidas por 30 dias e podiam ser reeditadas indefinidamente pelo presidente caso o Congresso não as analisasse durante esse período. A frustração com o uso excessivo das MPs por parte do Executivo<sup>7</sup> levou os parlamentares a promulgarem a Emenda Constitucional (EC) 32 de 2001, que proíbe a reedição indefinida de MPs por parte do Executivo. O autor da PEC 472/1997, que deu origem à EC, é o senador Espiridião Amim (PPB/SC). Depois da EC 32, as MPs passaram a ter validade de 60 dias e só podem ser reeditadas uma vez caso o Congresso não as aprove dentro desse prazo. Assim, a duração máxima das MPs é de 120 dias (60 dias iniciais, seguidos de possível renovação de 60 dias) – depois disso, elas se tornam inválidas e o Congresso deve tratar de suas provisões em decretos legislativos.

A EC 32 também obrigou o Congresso a votar as MPs no prazo de 45 dias. Caso isso não aconteça, as MPs vão para o topo da agenda de votação e tomam o lugar de todas as outras proposições de lei (o que ficou conhecido como “trancamento de pauta”). Por fim, as MPs não podem tratar de direito penal e processo civil, cidadania, direitos

---

7. Segundo Vieira (2019), em 2001, mais de 2.200 medidas provisórias haviam sido adotadas pelos presidentes da República desde 1988.

políticos e legislação eleitoral. A resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional regulamentou o rito de tramitação das MPs, definindo que elas devem ser analisadas em um prazo de 14 dias por comissões mistas, de onde seguem para análise nos plenários da Câmara e do Senado por 14 dias (em cada casa; há também o prazo de três dias para análise adicional da Câmara, caso haja modificações no Senado). Na prática, entretanto, frequentemente as MPs não passavam pelas comissões mistas, que eram substituídas por relator indicado pelos presidentes das casas em plenário. Não por acaso, o rito de tramitação das MPs foi alvo de embate entre o Congresso e o Supremo Tribunal Federal (STF) em 2012 e entre as duas casas em 2023.<sup>8</sup>

Conduto, Pereira et al. (2018) apontam que o número de MPs aumentou no pós-2001. Segundo os autores, os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva usaram mais MPs do que os presidentes anteriores. Santos e Almeida (2011) argumentam que esse aumento pode ser explicado pelo uso de MPs para abrir créditos adicionais ao orçamento. Sem essas MPs, os autores observam que o número geral de MPs caiu substancialmente após 2001.

Em 2009, outra reforma institucional reforçou adicionalmente o poder do Legislativo na edição de MPs. Como referido acima, um dos dispositivos da Emenda Constitucional 32 foi o trancamento de pauta, ou seja, o bloqueio da agenda legislativa pela necessidade de votação de MPs. Entre 2001 e 2006, 60% das sessões do Congresso foram interrompidas porque MPs não foram votadas no prazo de 45 dias.

---

8. Em 2012, o STF julgou a lei 11.516 de 2007 inconstitucional por ela ter origem em uma MP que não foi analisada por comissão mista. Após perceber que a decisão anularia todas as leis originadas em MPs desde 2001, o STF mudou a decisão para ter efeitos não-retroativos. Entretanto, durante a pandemia de Covid-19, as comissões não operaram, o que levou o Congresso a voltar à prática de apontar relator em plenário para a análise das MPs, com o início da tramitação na Câmara dos Deputados. Por conta do protagonismo que o processo deu ao presidente da Câmara, no início de 2023 iniciou-se um embate entre as duas casas para que o rito estabelecido pela Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional voltasse a valer (o que eventualmente aconteceu).

Em março de 2009, o deputado Regis de Oliveira (PSC/SP) apresentou uma questão de ordem ao então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer. Oliveira perguntou que tipo de proposição legislativa deveria ser afetada pelo trancamento de pauta. A resposta de Temer reinterpretou a Emenda Constitucional 32, flexibilizando-a. Segundo ele, apenas as votações de projetos de leis deveriam ser interrompidas devido à necessidade de se votar MPs. Ou seja: as votações de projetos de resolução, propostas de emenda à constituição e projetos de decreto legislativo não deveriam ser interrompidas.

Segundo Vieira (2019), a reinterpretação de Temer representou expressiva redução do poder de agenda do presidente da República, já que os parlamentares podem dedicar mais tempo à deliberação de matérias de seu próprio interesse. Para ilustrar esse ponto, Vieira aponta que, entre 2001, ano de promulgação da EC 32, e 2009, ano da decisão de Temer, a média anual de perda de eficácia das MPs era de 2 medidas provisórias. O valor subiu para 11 casos entre 2012 e 2016. Em 2011, 100% das proposições apreciadas no plenário da Câmara, com exceção das MPs, entraram na pauta por conta da reinterpretação de Temer (Faria 2017).

Vieira (2019) aponta que a resposta à questão de ordem também causou um crescimento dos poderes positivos de agenda dos líderes partidários e do presidente da Câmara.

### **As reformas das emendas orçamentárias**

Na esfera orçamentária, o fortalecimento do Legislativo se deu através de alterações das regras relativas às emendas orçamentárias, feitas, em um primeiro momento via mudanças nas leis de diretrizes orçamentárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 introduziu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais; vinculou as

emendas orçamentárias individuais ao identificador de resultado primário 6 (RP-6); vedou o cancelamento de emendas individuais sem anuência do autor das mesmas; estabeleceu o contingenciamento proporcional dessas emendas caso a meta de resultado fiscal não for cumprida (o que significa que o Executivo não pode mais contingenciar integralmente as emendas, como fazia antes); e determinou a execução equitativa dessas emendas (ou seja, elas devem ser executadas de forma igualitária e impessoal entre os parlamentares). Essas mudanças foram incorporadas à Constituição com a aprovação da Emenda Constitucional 86 de 17 de março de 2015.<sup>9</sup>

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016 fez as mesmas alterações para as emendas coletivas (comissão ou bancada). Tais mudanças se tornaram permanentes com as Emendas Constitucionais 100 e 102 de 2019 (com a diferença de que a rubrica é RP-7). O limite para essas emendas é de 1% da receita corrente líquida da União. Por fim, a Emenda Constitucional 105 de 2019 criou o que ficou conhecido como “emenda pix”: a transferência “especial” de recursos federais a estados, DF e municípios. Ou seja: os parlamentares podem mandar recursos diretamente para suas bases sem precisar especificar a finalidade do gasto.<sup>10</sup> Como aponta o estudo técnico 6/2023 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, os parlamentares autores dessas emendas têm mais flexibilidade na alocação de recursos. Entretanto, elas reduzem a transparência da peça orçamentária.

À época da aprovação da EC 86 de 2015, o deputado Danilo Forte, cujo texto abre este artigo, fez discursos que dão pistas sobre o que levou os parlamentares a fazerem essas reformas constitucionais. Em

---

9. A EC 86/2015 também fixou o limite de 1,2% da receita corrente líquida da União para essas emendas (a Emenda Constitucional 126 de 2022 alterou o limite para 2%).

10. As proibições de gasto estão relacionadas com pagamentos de dívidas e salários; ver parágrafo 1 do primeiro artigo da EC 105. Além disso, A EC 105 de 2019 também especifica que podem ser feitas transferências diretas a estados, municípios e DF com finalidade definida (artigo 1, inciso II).

6 de maio de 2014, ele disse, sobre a impositividade das emendas orçamentárias individuais: “nós, pela primeira vez, conseguimos impor uma vontade própria do poder Legislativo sobre o poder Executivo.”

Em 27 de maio, Forte defendeu que o orçamento impositivo seria a alforria do poder Legislativo em relação ao poder Executivo. “São essas emendas parlamentares que muitas vezes alimentam os pequenos investimentos, os pequenos municípios – a praça, o calçamento, o chafariz, o abastecimento de água, o posto de saúde, a quadra esportiva – nas localidades mais distantes do país. E o político, no entusiasmo, no afã de poder galgar uma eleição, muitas vezes prometia, e as promessas ficavam em vão. (...) Com o orçamento impositivo, ela tem altivez, porque o político (...) poderá, sim, assumir o compromisso.”

Em 10 de novembro, o deputado acrescentou que o orçamento impositivo, “a principal bandeira de autonomia desta casa”, havia sido carregada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (MDB/RN). Um mês depois, em 16 de dezembro, Forte associou o orçamento impositivo a “uma luta de 150 anos do Legislativo” para “consolidar a sua autonomia e reconquistar a sua dignidade, para que possa fazer um enfrentamento harmônico inclusive com os demais poderes, e principalmente com o poder Executivo.”

O esforço pela aprovação das quatro emendas constitucionais envolveu políticos de diferentes partidos: a PEC 22A/2000 do Senado, que deu origem à EC 85/2015, é de autoria do falecido senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA); a PEC 34/2019, que deu origem à EC 100/2019, é de autoria do deputado Hélio Leite (DEM/PA); a PEC 98/2019, que deu origem à EC 102/2019, é de autoria da própria Câmara dos Deputados; e a PEC 48/2019, que deu origem à EC 105/2019, é de autoria da senadora Gleisi Hoffman (PT/PR).

Faria (2022) argumenta que essas reformas “desmantelaram” a caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo, já que “alguns dos instrumentos anteriormente disponíveis para a condução da adminis-

tração pública foram praticamente eliminados”. A avaliação está ancorada em quatro argumentos. Em primeiro lugar, a execução igualitária impede o Executivo de distribuir as emendas orçamentárias de forma a beneficiar seus aliados. Segundo, o Executivo perdeu a possibilidade de usar a própria execução de emendas orçamentárias como moeda de troca. Terceiro, o Executivo passou a ter montante de recursos limitados com a regra de contingenciamento proporcional. E quarto, os parlamentares ganharam mais autonomia no acompanhamento das emendas orçamentárias com a criação das rubricas RP-6 e RP-7.

As investigações empíricas sobre o efeito das reformas na relação Executivo-Legislativo ainda são preliminares. Por um lado, Bonfim et al. (2023) encontram evidência de que a EC 86/2015 reduziu a dominância do Executivo no ciclo das emendas orçamentárias individuais. Segundo eles, no pós-promulgação da EC 86/2015, tanto o valor total executado como o número de emendas orçamentárias individuais executadas aumentaram entre 2004 e 2018. Além disso, o perfil dos parlamentares que tiveram suas emendas individuais executadas mudou: os autores não encontram disparidade no número de emendas executadas dentro e fora da coalizão do governo. Para eles, o Executivo perdeu parte de sua autonomia no que diz respeito às emendas orçamentárias individuais.

Por outro lado, Graton et al. (2020) encontram que os parlamentares com maior aporte de execução de emendas orçamentárias individuais entre 2000 e 2017 são aqueles que votaram favoravelmente aos projetos do governo, mas *não* faziam parte da coalizão governamental. Ou seja: o Executivo continuaria a usar a liquidação das emendas orçamentárias individuais como moeda de troca na aprovação de suas prioridades, mas de modo a beneficiar aqueles que estão fora da sua base legislativa. Nenhum dos dois estudos examina as emendas orçamentárias *pix*, que supostamente diminuiriam ainda mais o poder de barganha do Executivo vis-à-vis o Legislativo (já que os recursos desta última são transferidos dos parlamentares diretamente para estados, municípios e DF).

Portanto, o fortalecimento do Legislativo se deu tanto na formulação de políticas públicas quanto na política orçamentária, por meio de emendas à proposta de orçamento enviada pelo Executivo. Na formulação de políticas públicas, o Congresso está mais ativo na proposição e aprovação de suas próprias leis. Na esfera orçamentária, o Congresso tem tentado tomar as rédeas das emendas orçamentárias. Diante desse cenário, a disposição dos parlamentares para atuar como formuladores de leis é maior hoje do que foi nos governos seguintes à redemocratização.

### **Os governos Bolsonaro e Lula: o papel dos atores**

Para além de seu fortalecimento institucional, o Congresso ficou mais empoderado informalmente durante o governo Jair Bolsonaro. Isso porque o ex-presidente pouco usou as suas prerrogativas legislativas durante o seu mandato. Para descrever o modo de Bolsonaro governar, Limongi (2019) usou o termo “presidencialismo do desleixo. Nos anos Bolsonaro, os presidentes da Câmara e do Senado se fortaleceram ainda mais diante do desinteresse do Executivo em agir como condutor de decisões. Entre 2018 e 2022, o país foi praticamente conduzido pelos presidentes dessas casas.

O “orçamento secreto” nasceu nesse contexto. Em 2019, o governo Jair Bolsonaro se deparou com a perda de parte dos instrumentos anteriormente disponíveis, como descrito na seção anterior, para a construção de sua maioria parlamentar. Diante desse cenário, Bolsonaro optou por dois caminhos. Primeiro, usou as emendas do relator-geral ao projeto de lei orçamentária<sup>11</sup> para alocar recursos aos parlamentares de

---

11. As emendas do relator-geral ao projeto de lei orçamentária são utilizadas pelo menos desde 1946. A resolução artigo 144 da Resolução 1/2006 dita que o relator-geral do orçamento pode apresentar quatro tipos de emendas: as destinadas ao acréscimo ou inclusão de dotação; as destinadas à constituição ou ao aumento da reserva de recursos; as destinadas à recomposição de dotações; e as destinadas aos ajustes técnicos, ou seja, correções de ordem técnica ou legal da proposta orçamentária enviada pelo Executivo. A própria Resolução 1/2006 cria a possibilidade de emendas do relator-geral fora dos ajustes técnicos – basta que as emendas sejam estabelecidas



sua coalizão. O orçamento secreto é “secreto” justamente porque não identifica os legisladores que enviam recursos às suas bases eleitorais – todo o dinheiro é enviado em nome do relator-geral. Nesse sentido, desvirtuou-se o propósito original das emendas de relator-geral.

Segundo, Bolsonaro delegou aos presidentes da Câmara e do Senado o papel de negociar a liberação dessas emendas com o relator-geral e os parlamentares. Na prática, ao renunciar à articulação política, Bolsonaro aumentou ainda mais o poder dos presidentes da casa, criando um arranjo informal que sustentou a sua base legislativa. O “presidencialismo do desleixo” encontrou no “orçamento secreto” o eixo da relação entre o Executivo e o Legislativo. Faria (2022) aponta que o governo Bolsonaro foi responsável, sozinho, por um montante de alocação de emendas de relator-geral superior aos cinco governos anteriores. Durante o primeiro governo Lula, o montante total foi de R\$ 23,6 bilhões, valor que subiu para R\$ 78,5 bilhões durante o governo Bolsonaro.

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal que tornou o orçamento secreto inconstitucional, o Congresso destinou metade das emendas previstas para o relator-geral para emendas individuais e a outra metade para recursos que são distribuídos via ministérios (rubrica RP2<sup>12</sup>). Até o momento, o governo Lula tem usado os recursos dos ministérios e as emendas pix para compor base de apoio.

---

no parecer preliminar. Segundo Faria (2022), as emendas de relator-geral destinadas às correções de ordem técnica e legal têm média histórica de 66,70%, enquanto as emendas destinadas ao acréscimo ou inclusão de dotação no projeto da lei orçamentária anual registram a média histórica de 33,30% (conforme média ponderada do período do PLOA-2004 a PLOA-2022, com dados extraídos e compilados dos Demonstrativos de Emendas de Relator-Geral por Modalidade – DERG).

12. Os recursos distribuídos via rubrica RP2 não são emendas orçamentárias. Esse dinheiro é objeto de chamamentos públicos publicados pelos ministérios através de portarias para a seleção de projetos cadastrados pelos municípios. Há parlamentares com interesse em apoiar alguns desses projetos nos municípios de suas bases eleitorais, mas a distribuição de recursos via RP2 não foi criada para ser feita nominalmente por parlamentar. Assim, é esperado que não seja possível identificar o parlamentar atrelado a cada projeto financiado via RP2.

No início de seu terceiro mandato, Lula cometeu erros de articulação política que foram exacerbados pelo contexto descrito acima. Por exemplo, a tentativa de rever o Marco Legal do Saneamento Básico (política pública gestada integralmente no Congresso) ignorou o aumento do interesse dos parlamentares em atuar como formuladores de leis. O governo Lula também distribuiu cargos de maneira a privilegiar o próprio Partido dos Trabalhadores (PT) em detrimento de partidos aliados. No momento em que escrevo este texto, ainda não é possível aferir os efeitos da minirreforma ministerial de setembro (que deu espaço privilegiado ao PP e ao Republicanos no governo), mas a expectativa é de que ela acalme os ânimos dos deputados.

Portanto, a instabilidade na relação Executivo-Legislativo também é fruto da estratégia dos atores, como apontam Limongi e Figueiredo (2017). Enquanto Bolsonaro abriu mão de suas prerrogativas legislativas como presidente, Lula cometeu erros de articulação que tornaram a sua relação com o Congresso conflituosa no começo de seu mandato. O meu argumento é que tal instabilidade não é fruto exclusivo do comportamento dos atores. Há um elemento institucional, que é o tema deste artigo.

## **Conclusão e implicações**

Os estudiosos de política legislativa lerão este texto e provavelmente pensarão no artigo clássico de Polsby (1968), que descreve o processo de institucionalização da *U.S. House of Representatives*, a Câmara dos Deputados do Congresso dos Estados Unidos. Nele, o autor argumenta que a confluência de diversos fenômenos institucionais (como o aumento da complexidade interna e o uso crescente de critérios universalistas para a tomada de decisões) na década de 1960 produziu a estrutura organizacional atual da *House of Representatives*. O Brasil parece viver o fenômeno descrito por Polsby para o contexto norte-americano anos mais tarde. Com o acúmulo de experiência democrática nos últimos trinta anos, o Legislativo brasileiro se institucionalizou.

Diante desse fortalecimento, há pouca clareza sobre quais parâmetros induzem o novo equilíbrio na relação Executivo-Legislativo. Como mostra o texto assinado pelo deputado Danilo Forte, os parlamentares estão mais interessados em atuar como formuladores de leis. Além disso, não sabemos se as emendas orçamentárias individuais e coletivas – que faziam parte do ferramental do Executivo para formar base legislativa, junto com a distribuição de ministérios e cargos (Faria 2022; ver também Bonfim et al. 2023) – ainda são usadas na barganha entre os dois poderes. As emendas *pix* introduzem um elemento adicional de incerteza nesse cenário. Em outras palavras: ainda não é possível aferir o poder *de facto* do Executivo vis-à-vis o Legislativo.

Mesmo o governo Temer, ao qual analistas políticos associam estabilidade em termos da relação Executivo-Legislativo, teve dificuldade de manter a sua base legislativa consolidada e coesa. Por exemplo, apenas para arquivar uma denúncia contra ele na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, Temer liberou em duas semanas verbas para estados e municípios que chegaram a R\$ 15,3 bilhões.<sup>13</sup>

Capellini (2018) postula que a negociação entre o Executivo e o Legislativo se dá em três níveis: no atacado, com a distribuição de ministérios; no varejo, com a liquidação de emendas; e no voto sob demanda, também com a liquidação de emendas. No primeiro caso, os parlamentares são mais fiéis aos partidos e disciplinados no voto. Nos outros casos, a incerteza sobre o voto se torna maior, já que os congressistas são menos fiéis e disciplinados. Lula acaba de promover uma reforma ministerial que trouxe ao governo o PP e o Republicanos (a base já contava com o União Brasil, a própria federação partidária do PT, e PSOL-Rede). Essa movimentação deve dar fôlego ao Executivo para passar a sua agenda no Congresso.

---

13. O texto “Antes de votação, Temer distribuiu R\$ 15 bilhões em programas e emendas”, de Eduardo Barreto, Letícia Fernandes, de Cristiane Jungblut e Catarina Alencastro, foi publicado em *O Globo* em 16 de junho de 2017.

Entretanto, não podemos descartar “desvios de comportamento” por parte dos deputados – inclusive os que integram a base do governo. Por exemplo, se o desejo dos parlamentares para atuar com a formulação de leis é maior, como argumento neste texto, eles podem seguir fazendo exigências ao Executivo para entregar apoio em votações importantes. Logo depois do anúncio da minirreforma ministerial, Arthur Lira, presidente da Câmara filiado ao PP, disse que o partido é “governo”, mas alertou que isso não significa que os 49 deputados do partido votarão com o governo. Também cobrou mais poder no orçamento: quando escrevo este texto, Lira esperava ter mais controle sobre as indicações das 12 vice-presidências da Caixa Econômica Federal.<sup>14</sup> Da mesma maneira, deputados do União Brasil não têm votado em bloco com o governo.

Em um cenário de parâmetros em fluxo, o risco que o governo corre é justamente esse: ter de lidar com a possível insaciabilidade dos parlamentares por cargos e verbas. O risco fica ainda maior diante de outra mudança no contexto político brasileiro que não abordei neste texto: o rearranjo do sistema partidário. As reformas eleitorais recentes estabeleceram regras como cláusulas de barreira para candidatos e partidos (inclusive relacionadas ao fundo partidário) e o fim das coligações para eleições proporcionais. Essas alterações reduziram o número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados, que passou de 16,5 em 2019 para 9,3 hoje. Essa redução deveria facilitar a negociação do Executivo com o Legislativo, mas ela aconteceu em um contexto no qual a direita vem se fortalecendo no país (Nicolau 2020). Com menos partidos, o Congresso está também mais conservador.

Não à toa, em junho deste ano, Lula afirmou: “É importante vocês saberem a correlação de forças no Congresso Nacional. A esquerda toda tem, no máximo, 136 votos, isso se ninguém faltar. Para votar

---

14. O texto “PP é base de Lula e Centrão terá cargos na Caixa, diz Lira”, de Julia Chaib, Thiago Resende e Camila Mattoso, foi publicado na *Folha de S. Paulo* em 17 de setembro de 2023.

uma coisa simples, precisa de 257. (...) Ontem, a gente corria o risco de não ter aprovado o sistema de organização do governo. Aí, você não precisa procurar amigos. Tem que conversar com quem não gosta da gente, com quem não votou na gente.”<sup>15</sup> Um mês depois, em julho, acrescentou: “Não adianta você gostar ou não do Congresso. O que você tem que lembrar é que, no dia da eleição, o povo votou nas pessoas que estão aí. Então, é com essa gente que você tem que negociar.”<sup>16</sup> Lula parece ter entendido que o Congresso está fortalecido e pendendo à direita. Cabe a nós, cientistas políticos, fazer o mesmo e investigar o fenômeno.

---

15. O texto “Lula admite apoio frágil no Congresso e diz que ‘tem que conversar até com quem não gosta da gente’”, de Eduardo Laguna e Bruno Luiz, foi publicado no Estado de S. Paulo em 2 de junho de 2023.

16. O texto “‘PT não tem voto, é preciso conversar com quem tem, diz Lula’” foi publicado no PODER360 em 6 de julho de 2023.

## Referências

Almeida, Acir. 2023. “O Crescimento do Funcionalismo Legislativo: Profissionalização ou Patronagem?” Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Almeida, Acir. 2014. “A Produção Legislativa No Pós-1988: Tendências Recentes e Desafios.” In *Brasil Em Desenvolvimento 2014 - Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, Brasil: o estado de uma nação, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 247–60.

Amorim Neto, Octavio & Santos, Fabiano. 2003. “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros.” *Dados - Revista de Ciências Sociais*. 46.

Bicchieri, Cristina. 2016. *Norms in the wild: How to diagnose, measure, and change social norms*. Oxford: Oxford University Press.

Bonfim, Raul, Joyce Hellen Luz e Vitor Vasquez. 2023. “Mandatory Individual Amendments: a Change in the Pattern of Executive Dominance in the Brazilian Budgetary and Financial Cycle.” *Brazilian Political Science Review*, 17(2): 1-31.

Capellini, G. A. 2018. *Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro* (Tese de Doutorado). Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo.

Faria, Rodrigo O. de. 2022. “O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional.” *SciELO Preprints*.

Faria, Vanessa P. 2017. *Repercussão da questão de ordem 411/09 na atividade legislativa do plenário da Câmara dos Deputados*. Monografia de Especialização apresentada no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Figueiredo, Argelina e Fernando Limongi. 2017. “A Crise Atual e o Debate Institucional.” *Novos Estudos Cebrap*, 36(03): 79-97.

Freitas, Andréa. 2016. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Graton, Luiz Henrique Teixeira, Carlos Alberto Grespan Bonacim e Sérgio Naruhiko Sakurai. 2020. “Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal.” *Revista de Administração Pública* 54(5).

Hiroi, Taeko, and Lucio Renno. 2016. “Agenda Setting and Gridlock in a Multi-Party Coalition Presidential System.” In *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*, Oxford, UK: Oxford University Press.

Limongi, Fernando. 2019. “Presidencialismo do Desleixo.” *Revista piauí*, edição 158.

Llanos, Mariana, and Detlef Nolte. 2006. “Los Congresos En América Latina: Legislaturas Reactivas, Potencialmente Activas.” *Revista de Ciencia Política* 47: 29–54.

Müller, Gustavo, and Fernando Meireles. 2014. “O Que Importa No Recrutamento Para as Comissões Permanentes? Partidos, Informação e Paraoquialismo Na Câmara Dos Deputados (1994-2010).” Artigo apresentado no IX Encontro da ABCP.

Nicolau, Jairo. 2020. *O Brasil dobrou à direita: Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

Pereira, Carlos, Timothy J. Power e Lúcio Renno. 2008. “Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress.” *Legislative Studies Quarterly* 33(1): 5-33.

Polsby, Nelson W. 1968. “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives.” *American Political Science Review* 62 (March): 144-68.

Rey, Beatriz. 2021. *Legislative Effectiveness in Brazil: The Role of Legislative Member Organizations in the Chamber of Deputies*. Tese de Doutorado defendida na Universidade Syracuse, NY.

Saiegh, Sebastián. 2010. “Active Players or Rubber Stamps: An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures.” In *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Washington D.C.: IDB.

Santos, Fabiano. “O Legislativo em busca de informação: Um estudo da Estrutura de Assessoria da Câmara dos Deputados.” Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Santos, Fabiano e Acir Almeida. 2011. *Fundamentos Informativos Do Presidencialismo de Coalizão*. Paraná: Editora Appris.

Shepsle, Kenneth A. 2017. *Rule Breaking and Political Imagination*. Chicago: The Chicago University Press.

Taylor-Robinson, M. M. 1999. “Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?: A Study of the Honduran Congress.” *Comparative Political Studies* 325(5): 589–625.

Vieira, Fernando Sabóia. 2019. *Regras, Instituições e Decisões na Câmara dos Deputados do Brasil*. Paraná: Editora Appris.



# O mito de Putin

*Kathryn Stoner*

*Kathryn Stoner é pesquisadora sênior e diretora do Centro de Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito do Instituto Freeman Spogli, professora (honorária) de ciência política na Universidade de Stanford e pesquisadora sênior (honorária) da Hoover Institution.*

Se a Ucrânia se tornou a cabeça-de-ponte (*beachhead*) da democracia global, então a Rússia é a vanguarda da autocracia moderna. Durante os 23 anos de Vladimir Putin no poder, o sistema de governo russo regrediu de uma política aberta e tumultuada sob seu antecessor, Boris Yeltsin (1991-99), para uma autocracia altamente repressiva e personalista, que ameaça não apenas seus vizinhos imediatos, mas, cada vez mais, seus próprios cidadãos. Obviamente, a guerra da Rússia contra a Ucrânia deve ser entendida, em primeiro lugar, como um ataque aos ucranianos. Mas também encerrou definitivamente o processo de liberalização da política dentro da própria Rússia — um processo que começou sob Mikhail Gorbatchov (1985–1991), antes do colapso da União Soviética, em 1991. O autoritarismo que a princípio se desenvolveu gradualmente sob Putin e se aprofundou ao longo do tempo intensificou-se dramaticamente desde que a Rússia invadiu a Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022. A Economist Intelligence Unit (EIU) relata que a Rússia sofreu “o maior declínio democrático de qualquer país

\*Publicado originalmente como “The Putin Myth”, *Journal of Democracy*, Volume 34, Number 2, April 2023 © 2023 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

do mundo” em 2022, caindo 22 posições para o 146º lugar (pouco à frente da Venezuela) entre 167 países no Índice Global de Democracia da EIU.<sup>1</sup> O que levou ao aprofundamento do autoritarismo na Rússia, e por que a guerra na Ucrânia acelerou dramaticamente essa trajetória?

Até recentemente, *acreditava-se* que autocracias modernas, como a Rússia de Putin, a Hungria de Viktor Orban, ou a China de Xi Jinping, exerciam controle sobre seu povo, pelo menos em parte, por meio da manipulação de crenças e percepções sobre o mundo: “em vez de reprimir duramente, os novos ditadores manipulam informações. Como gestores de imagem (*spin doctors*) em uma democracia, eles manipulam as notícias para angariar apoio”.<sup>2</sup> Por um longo período na Rússia, essa prática libertou o regime de Putin da dependência excessiva da repressão patrocinada pelo Estado (que pode ser desordenada, cara e menos eficaz) para incutir medo e promover passividade na população.

O pressuposto aqui é que a *qualidade* real da governança autocrática é menos importante para manter o regime do que a manipulação das *percepções* da sociedade sobre sua qualidade. Se o regime pode usar seu controle sobre a informação para manter o mito da competência autoritária (e até cerca de 2008, o governo de Putin conseguia sustentá-lo com aumentos reais no PIB, na renda e no padrão de vida) e fabricar apoio popular ou, pelo menos, garantir a passividade dos cidadãos, então não deveria ser preciso forçar seus cidadãos a se submeter ao Estado. Mas o caso russo sob Putin mostra que a persuasão e a censura têm um limite: quando o mito da competência autoritária se depara com a realidade da competência em declínio. Em última análise, para sobreviver, um autocrata recorre à recombinação do equilíbrio entre a manipulação e o medo, em favor do medo.

Desde 2012, à medida que a qualidade da governança na Rússia declinava, o regime vinha confiando, de maneira progressiva, mas constante, menos em persuadir e mais em gerar medo entre a população — uma tendência que se acelerou diante dos fracassos militares

russos do último ano na Ucrânia. Por ser imperativo que o povo russo não descubra quão mal a campanha está se desenrolando, o Kremlin agora demanda censura total das notícias. O regime introduziu penalidades draconianas para desencorajar as pessoas de agir caso notícias sobre as perdas russas na Ucrânia se espalhem e despertem a ira popular. Atividades que eram legais um ano atrás, hoje são puníveis com pesadas multas, prisão ou coisa pior.

### **A evolução da autocracia russa**

Paralelamente às mudanças na natureza do regime de Putin, surgiu uma sucessão de termos para capturar o espírito do “Putinismo” — “democracia gerenciada”, no início de seu segundo mandato presidencial (2004-2008), “autoritarismo competitivo” com uma economia política “cleptocrática”, “autocracia personalista, conservadora e populista” e, após 2012, simplesmente “ditadura”.<sup>3</sup> O sistema político da Rússia sob Putin claramente não começou em 2000 como uma autocracia repressiva plena; pelo contrário, foi se endurecendo ao longo do tempo e agora solidificou-se em uma forma especialmente repressiva de autoritarismo, à medida que os fracassos militares na Ucrânia minam o mito da competência administrativa do regime. A trajetória do declínio da Rússia até um autoritarismo cada vez mais duro sob Putin foi inicialmente furtiva e realizada por meio de uma erosão incremental que teve início pouco depois de sua ascensão à Presidência da Federação Russa, em 2000. As medidas incluíram o aumento do número de cargos de livre provimento em vez de eleitos livremente, a restrição gradual das liberdades de imprensa e a substituição do que já era um sistema frágil de império *da* lei (Estado de direito) por um império *pela* lei — usada contra oligarcas rebeldes no início dos anos 2000 e, depois, contra figuras da oposição, com brutalidade crescente.

Programas de liberalização política e econômica foram parcialmente retomados após 2008, quando Putin trocou o cargo de presidente pelo de primeiro-ministro com o leal (e agora maniacamente nacionalista) Dmitri Medvedev. Mas após o retorno de Putin à Presidência em 2012, restrições às liberdades civis, à tolerância com a oposição política em sentido amplo, à mídia independente e ao controle rigoroso do Judiciário sobre atos do Executivo foram retomadas com maior intensidade. O ataque à oposição liberal acelerou dramaticamente em janeiro de 2021 com a prisão de Alexei Navalny, subseqüentes repressões às manifestações públicas contra o regime e, por fim, em dezembro daquele ano, o fechamento da organização de defesa dos direitos humanos mais antiga da Rússia, a Memorial, fundada em 1987 durante a campanha da *perestroika* de Gorbatchov.<sup>4</sup> Nas semanas e meses que se seguiram à invasão russa da Ucrânia em fevereiro de 2022, praticamente todas as fontes de mídia independentes russas fecharam ou se exilaram quando suas lideranças enfrentaram prisão certa. O Estado impôs pesadas multas e depois passou a prender qualquer pessoa que criticasse a “operação militar especial” na Ucrânia. A sociedade civil russa foi amplamente silenciada, com a suposta prisão de quatorze mil manifestantes nas semanas seguintes à invasão. Em resumo, o experimento modernizador e liberalizante que foi semeado por Gorbatchov e que brotou sob Yeltsin, murchou e agora morreu sob Putin. Quem ou o quê é o culpado?

Historiadores afirmam que não devemos nos surpreender com o fato de a Rússia ter regredido a uma autocracia repressiva e que isso não é o resultado de uma má governança, mas do solo pobre em que as sementes da democracia foram plantadas. Dada a inexperiência da Rússia com o liberalismo, além de sua industrialização tardia e sete décadas de comunismo, não devemos nos perguntar por que motivo sua transição para uma política mais liberal fracassou, mas por qual razão acreditávamos que ela teria sucesso. Estatisticamente, como ob-

servaram Barbara Geddes e seus coautores, a maioria das autocracias transita para diferentes formas de autocracia e não para um governo representativo e responsável.<sup>5</sup>

No entanto, houve exceções — Coreia do Sul e Taiwan, por exemplo. E a Rússia, após o colapso soviético, possuía muitos dos ingredientes considerados importantes para o desenvolvimento econômico e político, o que, teoricamente, deveria ter lhe dado chances razoáveis de sucesso. Em 1992, quando teve início a era das reformas sob Yeltsin, a política da elite era competitiva e os políticos pareciam comprometidos com os processos e as instituições de um governo representativo, especialmente após a reformulação do sistema político em uma nova Constituição, em 1993.

Em termos de disposição social para a mudança, a Rússia há muito possui uma população comparativamente bem-educada e uma sociedade civil mobilizada, que, ao longo dos anos, saiu às ruas aos milhares para protestar contra as políticas do governo. Em 1997, o PIB da Rússia cresceu pela primeira vez desde 1991 e, em 2008, o país estava acima do limiar geralmente considerado necessário para uma transição para um governo aberto. Além disso, conforme a teoria da modernização de Seymour Martin Lipset teria previsto, foi a nova classe média da Rússia que se manifestou em massa em 2011 e 2012 contra o retorno de Putin à Presidência da Rússia. E foi a classe média que voltou às ruas repetidas vezes para se manifestar contra a corrupção, o afastamento de funcionários públicos eleitos sem o devido processo legal e mudanças em políticas públicas, como a proposta de aumento da idade de aposentadoria e reduções nos benefícios sociais.

De fato, ainda era possível realizar protestos em massa em janeiro de 2021, quando dezenas de milhares de russos protestaram contra a prisão de Navalny e, mais tarde, entre o final de fevereiro e o início de março de 2022, quando as pessoas saíram às ruas para denunciar a invasão da Ucrânia. Em resposta, Putin intensificou a repressão contra

a oposição e a elite social, em vez de recuar ou suavizar suas políticas — ao contrário das expectativas de alguns analistas de que ele seria constrangido de realizar mudanças radicais em políticas (como uma invasão em larga escala da Ucrânia), talvez indicando que Putin não é um “homem forte” tão “fraco” assim.<sup>6</sup>

Outra explicação comum oferecida por cientistas políticos é a dependência russa do petróleo, grande impulsionador de sua economia. De fato, os abundantes recursos naturais da Rússia aumentaram dramaticamente em valor no início e meados dos anos 2000 e a economia do país cresceu rapidamente. No entanto, não podemos culpar o aprofundamento da autocratização sob Putin pela maldição dos recursos naturais.<sup>7</sup> Embora a situação econômica da Rússia tenha claramente se beneficiado dos booms de petróleo e gás, o lucro econômico da venda desses recursos não amaldiçoou (pelo menos por si só) sua trajetória política. Evitando algumas das patologias tradicionais da maldição dos recursos naturais (alta dívida em relação ao PIB, por exemplo), as receitas de petróleo e gás da Rússia foram direcionadas para um fundo soberano para suavizar o inevitável ciclo de altos e baixos dos preços internacionais de petróleo e gás. De maneira similar, pelo fato de a Rússia ter herdado do período soviético uma verdadeira base de manufatura — que foi privatizada, amplamente reformada e até lucrativa em muitos setores —, o país evitou um caso grave de “doença holandesa” (quando o crescimento de setores ligados aos recursos naturais causa declínio em outros setores).

Embora a Rússia não produzisse bens de consumo de alta qualidade, fabricava coisas como equipamentos bélicos de alta tecnologia, máquinas industriais pesadas e alumínio, por exemplo. O país também não sofreu com desemprego massivo e possuía um setor agrícola moderno e produtivo (em contraste com a agricultura da era soviética). Em 2017, a Rússia se tornou a maior exportadora mundial de trigo e um dos principais produtores de fertilizantes — essenciais para a

produção agrícola global. Mesmo sob duras sanções em 2014, altos níveis de grande corrupção e um capitalismo de compadrio robusto, a economia russa continuou a crescer, ainda que de maneira cambaleante — nunca igualando as altas taxas de crescimento de 2003 a 2008, apesar do aumento dos preços do petróleo. Mas, ainda que a Rússia tenha escapado da maldição dos recursos naturais, o desenvolvimento político requer mais do que apenas crescimento econômico

---

***Alguns analistas apontam para os tempos de Putin na KGB para argumentar que a regressão da Rússia a uma autocracia era inevitável sob o comando de um líder com pedigree profissional em espionagem na Guerra Fria. Essa perspectiva ignora os primeiros anos de Putin como presidente.***

---

e uma sociedade civil educada e mobilizada. Embora essas variáveis possam certamente ajudar, infelizmente não são garantia de liberalização política ou de transição para a democracia.

Além das variáveis socioeconômicas internas, talvez fatores externos tenham contribuído para a regressão da Rússia a uma autocracia cada vez mais profunda. A Rússia de Putin liderou ou

acompanhou a transição global em direção ao autoritarismo que começou por volta de 2006?<sup>8</sup> Certamente, não ficou imune aos fatores internacionais que ajudaram a reverter a “terceira onda” de democratização que começou no sul da Europa em meados dos anos 1970 e se espalhou pelo Oriente após o colapso do comunismo. Fatores como a crise econômica global de 2008, a desastrosa guerra dos EUA no Iraque, a crescente polarização política e a ascensão da extrema direita nos Estados Unidos e na Europa prejudicaram a atratividade dos modelos ocidentais de sociedades democráticas, tolerantes e pluralistas. No entanto, quando Donald Trump assumiu a Casa Branca em 2016, a Rússia de Vladimir Putin já havia se afastado decisivamente do caminho da liberalização política.

Alguns analistas podem apontar para a falta de apoio internacional à transição da Rússia do comunismo nos anos 1990. Afinal, não houve um Plano Marshall (que ajudou na recuperação da Alemanha e da Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial) para a Rússia e os outros antigos estados comunistas no final da Guerra Fria. Mas os paralelos entre a Rússia dos anos 1990 e a reconstrução da Alemanha após a derrota de Hitler são, na melhor das hipóteses, imperfeitos. A Rússia pós-Guerra Fria surgiu das cinzas do comunismo — um sistema de governo e econômico que havia fundamentalmente fracassado.

Líderes comunistas da Europa Oriental e dos quinze Estados da antiga União Soviética (incluindo a Rússia) não foram massacrados, subjugados e ocupados no pós-guerra; em muitos casos, foram removidos do poder por seus próprios cidadãos por meio de eleições abertas e golpes da elite. Os sistemas político e econômico desses Estados não foram reconfigurados por cláusulas rigorosas de tratados impostos pelos vencedores de uma guerra mundial. A Rússia também não foi despojada de seu poder militar, como a Alemanha de Weimar (outra comparação popular) havia sido após a Primeira Guerra Mundial. A Rússia não recebeu uma pesada dívida imposta pelos vencedores da Guerra Fria — de fato, algumas de suas dívidas foram perdoadas e a maioria foi paga até o início dos anos 2010, senão antes, quando sua economia crescia. Nos cinco anos anteriores à crise econômica global de 2008, o PIB da Rússia havia crescido a uma taxa anual de cerca de 7% — não exatamente o cenário da Alemanha do período entreguerras ou do pós-guerra.

Por fim, alguns analistas apontam para os tempos de Putin na KGB para argumentar que a regressão da Rússia a uma autocracia era inevitável sob o comando de um líder com pedigree profissional em espionagem na Guerra Fria.<sup>9</sup> Essa perspectiva ignora os primeiros anos de Putin como presidente. Ele nem sempre classificou o Ocidente liberal como inimigo ou o usou para justificar repressão interna. De



fato, Putin foi um dos primeiros líderes internacionais a ligar para o então presidente dos EUA, George W. Bush, em 11 de setembro de 2001 e expressar seus pêsames.<sup>10</sup> Putin também se comprometeu a trabalhar com os Estados Unidos no combate ao terrorismo global. E houve períodos de estreita cooperação entre a Rússia, os Estados Unidos e a União Europeia ao longo dos anos 2000. Mais tarde, durante a Presidência de Dmitri Medvedev, enquanto Putin servia como primeiro-ministro e, portanto, estava ciente e presumidamente endossava a política do país, a Rússia permitiu que os Estados Unidos levassem tropas e suprimentos ao Afeganistão através do território russo pela Rede de Distribuição do Norte. Além disso, Rússia e Estados Unidos assinaram o acordo de controle de armas nucleares New START em 2010 (e o estenderam em 2021), e Alemanha, Rússia, Estados Unidos e Reino Unido assinaram o Plano de Ação Conjunto Global sobre o programa nuclear do Irã em 2015.

Essa está longe de ser uma lista exaustiva das áreas nas quais os Estados Unidos e a Rússia colaboraram até os primeiros anos do terceiro mandato presidencial de Putin. É, no entanto, suficiente para demonstrar que a postura de Putin em relação ao Ocidente nem sempre foi adversária e que ele evidentemente nem sempre acreditou — apesar de seu histórico na KGB — que a democracia liberal e a cooperação com o Ocidente eram ruins para a Rússia. Novamente, a regressão a uma autocracia altamente repressiva, iliberal e antiocidental não foi imediata nem linear — aconteceu em etapas e acelerou-se rapidamente em 2021, aprofundando-se abruptamente em 2022, após a invasão da Ucrânia.

## **O mito da competência autoritária**

Se nenhum desses argumentos frequentemente repetidos explica satisfatoriamente o aprofundamento da autocracia russa, o que ex-

plica? Vladimir Putin assumiu a Presidência da Federação Russa em 2000 prometendo restaurar a ordem social, política e econômica após a difícil década de reformas que se seguiu ao colapso da União Soviética em dezembro de 1991. Prometendo uma “ditadura da lei”, o foco inicial de Putin foi na reconstrução da capacidade e competência do Estado russo. De acordo com Adam Przeworski, isso foi, por um tempo e até certo ponto, uma resposta à demanda popular em busca de sua aceitação — “qualquer ordem é melhor do que a desordem”.<sup>11</sup> Aleksandar Matovski argumentou, de forma convincente, que a maioria dos russos expressava consistentemente uma clara preferência por ordem e estabilidade.<sup>12</sup> Mas foi isso que o regime de Putin proporcionou? E teria a guerra na Ucrânia minado ainda mais a crença das pessoas em sua competência básica?

Para entender por que muitos russos no início dos anos 2000 pareciam estar dispostos a tolerar uma autocracia competente (embora ainda relativamente branda), é útil lembrar que, imediatamente após o colapso soviético, o governo de Boris Yeltsin enfrentou uma agenda política extraordinariamente extensa. A ressaca de setenta anos de comunismo e cinco anos de esforços erráticos de reforma de Mikhail Gorbachov deixou o novo governo com um déficit orçamentário estimado conservadoramente em um quinto do PIB, a ameaça da hiperinflação, a recessão mais profunda fora de tempos de guerra, escassez crônica em toda a economia, praticamente nenhuma reserva estrangeira e crescentes obrigações de empréstimos internacionais. O novo Estado russo enfrentou uma ameaça real de fome e falência.<sup>13</sup>

---

***O poder do regime seria fortalecido por uma nova narrativa de legitimidade — apoiando-se no mito histórico de uma grande Rússia que, como em séculos passados, estava mais uma vez sob o cerco de um inimigo poderoso, empenhado em destruir a nação russa: “o Ocidente”.***

---

Ao mesmo tempo, Yeltsin teve que construir o arcabouço institucional de uma economia de mercado — incluindo um amplo programa de privatização de propriedades e empresas estatais; criação de mercados de ações, de seguros e imobiliário; um rublo conversível; e um arcabouço regulatório que protegesse consumidores, direitos de propriedade e transações no novo ambiente de mercado. Yeltsin carecia de um conjunto de parceiros políticos cooperativos no Soviete Supremo (a mais alta instância do Poder Legislativo), que ele dissolveu com tanques em 1993. Seu governo escreveu uma nova Constituição sob intensa pressão e, ainda assim, a “oposição leal” que ele enfrentaria na recém-criada Duma foi dominada pelo Partido Comunista da Federação Russa — colaboradores pouco dispostos a estabelecer um sistema político e econômico mais aberto. A agitação social que se seguiu era previsível, talvez, mas não inevitável.

Na década seguinte, no entanto, a Rússia avançou muito no caminho da modernização econômica e social. Apesar da crescente propensão de Putin a usar recursos públicos para benefício próprio e de seus aliados, a economia russa melhorou. Com uma boa política macroeconômica, uma presidente do Banco Central inteligente e surpreendentemente independente, e os altos preços globais ajudando suas exportações, na época da invasão da Ucrânia de 2022, a Rússia havia pagado suas dívidas herdadas, acumulado reservas internacionais consideráveis e conseguido manter grande parte do superávit orçamentário.

No entanto, o cenário vinha ficando mais sombrio nos anos que antecederam a invasão. Os salários reais estavam caindo, a desigualdade estava aumentando e o investimento estrangeiro havia caído para níveis inéditos desde 2003. É certo que a pandemia de Covid-19 teve algum papel nisso, mas também anos de governo cleptocrático e clientelista.<sup>14</sup> Ainda assim, os russos estavam vivendo por muito mais tempo e muito melhor do que durante o colapso da União Soviética em 1991, ainda que não tão bem quanto as pessoas na maioria dos outros

países pós-comunistas.<sup>15</sup> Em paridade de poder de compra, o PIB per capita da Rússia atingiu o pico em 2019, chegando a US\$ 29.967, pouco abaixo da Polônia e de Portugal. Mas, diante das sanções impostas pelos Estados Unidos e aliados europeus após a anexação da Crimeia em 2014, o crescimento econômico anualizado da Rússia foi pouco expressivo: 2,1%.<sup>16</sup> A bolha de crescimento que impulsionou os índices de aprovação pública de Putin em seus primeiros anos no poder e gerou o mito da competência havia estourado há muito tempo.

### **Mudando a narrativa**

Com o tempo, a narrativa da competência que Putin havia estabelecido durante seus dois primeiros mandatos presidenciais foi sendo progressivamente minada à medida que a qualidade da governança piorava. Enquanto as elites russas (incluindo, é claro, o próprio Putin) enriqueciam com o uso de recursos públicos para ganhos privados, o mesmo não acontecia com a maioria dos trabalhadores russos. Apesar de algumas políticas macroeconômicas em 2009 terem habilmente evitado que a recessão global de 2008-2009 atingisse ainda mais duramente a economia, os russos não mais viam sua renda real dobrar ou triplicar como anteriormente. De fato, a renda real na Rússia encolheu de maneira constante entre 2009 e 2022.

Sem um forte desempenho econômico para sustentar o mito da competência autocrática, o Kremlin lançou uma nova fase de repressão social crescente logo após o início do terceiro mandato presidencial de Putin, em 2012. À medida que sua aprovação pública diminuía, o Kremlin introduziu mais mecanismos de repressão. Isso incluiu emendas às leis que regulamentam organizações não governamentais (ONGs), exigindo que aquelas que aceitassem doações estrangeiras e fossem classificadas como envolvidas em atividades políticas se registrassem no Ministério da Justiça como “agentes estrangeiros” — um

termo da era soviética com conotação política, associado na Rússia à espionagem. Como havia poucas fontes alternativas de financiamento para muitas ONGs russas, especialmente aquelas que atuavam na proteção dos direitos humanos e liberdades civis contra abusos do Estado, na prática isso significava o encerramento das atividades.

Em segundo lugar, o Estado de direito reprimiu duramente os manifestantes que haviam protestado legalmente em maio de 2012 contra a reeleição de Putin. Acusados de incitar a violência, muitos jovens que haviam sido vítimas da brutalidade policial receberam longas penas de prisão. Para tornar a organização dos protestos mais difícil, as autoridades frequentemente prendiam líderes da relativamente pequena oposição liberal da Rússia, mesmo quando protestavam legalmente contra políticas do regime.

Em terceiro lugar, após 2012, o regime procurou desmobilizar elementos de inclinação liberal da sociedade russa. Isso é algo importante para entendermos a aceleração e o aprofundamento da autocracia de Putin. Além de um aumento do controle social e da repressão explícita, o poder do regime seria fortalecido por uma nova narrativa de legitimidade — apoiando-se no mito histórico de uma grande Rússia que, como em séculos passados, estava mais uma vez sob o cerco de um inimigo poderoso, empenhado em destruir a nação russa: “o Ocidente”. Essa narrativa era acompanhada de um apelo ao sentimento nacionalista ortodoxo para proteger a sociedade russa do “outro”, uma figura liberal bastante permissiva socialmente e hostil aos heterossexuais. Embora haja poucas evidências de que Putin seja uma pessoa religiosa, como observou M. Steven Fish, Putin “aproveita a oportunidade de defender a moralidade tradicional, apoiada por líderes religiosos que ele financia, nomeia para cargos públicos e encarrega de reforçar sua legitimidade moral e cultivar sua imagem de alguém que incorpora o espírito nacional”.<sup>17</sup>

A nova narrativa de legitimidade do regime classificou as manifestações de rua de 2011–12 contra Putin como o resultado de influências

estrangeiras malignas, e não como verdadeiras expressões de descontentamento de “verdadeiros” russos. Ideias liberais e demandas por eleições livres e justas, segundo essa narrativa, não eram inerentes à nação russa, mas importações nocivas do “Ocidente”. Além de identificar “agentes estrangeiros” dentro das próprias instituições russas, organizações norte-americanas e europeias que se dedicavam ao desenvolvimento econômico ou político na Rússia (incluindo a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional e a Fundação Open Society) foram consideradas “indesejadas” e proibidas de operar na Rússia.

Os protestos de 2011–12 estimularam outra mudança na estratégia do regime: um movimento para mobilizar ativamente e persuadir segmentos da sociedade russa em favor do governo de Putin e desmobilizar aqueles contra ele. Samuel Greene e Graeme Robertson demonstram que os estrategistas de Putin pretendiam enfraquecer o apoio a quaisquer elementos de oposição explorando e destacando questões divisivas na sociedade russa — como religião e direitos dos homossexuais. O chamado caso da banda Pussy Riot exemplifica essa estratégia.<sup>18</sup> Em fevereiro de 2012, o então desconhecido trio punk feminino Pussy Riot realizou uma “oração” anti-Putin (que durou cerca de trinta segundos) no altar da Catedral de Cristo Salvador, no centro de Moscou. As mulheres foram rapidamente condenadas por “arruaça motivada por ódio religioso”, sentenciadas a dois anos de prisão e enviadas para trabalho em campos de detenção. A real consequência do incidente, no entanto, foi a surpreendente cobertura do caso pela imprensa nacional — especialmente as redes de televisão estatais, a fonte de notícias preferida da maioria dos russos. A opinião pública rapidamente consolidou a visão de que a performance foi blasfema e ofensiva à Igreja Ortodoxa Russa. A cobertura de imprensa do julgamento foi implacável, pois “o objetivo era garantir que o maior número possível de russos se sentisse pessoalmente ofendido pelo que a banda Pussy Riot havia feito”.<sup>19</sup>

Pouco tempo depois, a Duma aprovou uma lei “sobre a proteção dos sentimentos dos fiéis religiosos”. O apoio popular a essa lei, bem como a outra que proibia a exibição de imagens positivas do “estilo de vida gay” às crianças, que a Duma aprovou pouco tempo depois, serviria para separar os segmentos da sociedade contrários a Putin de uma base de fiéis com valores mais tradicionais. Segundo uma pesquisa da Pew Research de 2013, 74% dos russos achavam que a homossexualidade não deveria ser aceita pela sociedade. Assim, ao adotar leis que estigmatizavam a homossexualidade, o regime estava usando a questão para enfraquecer o apoio ao pluralismo de forma mais geral. Greene e Robertson argumentam que o uso da religião e da sexualidade “como questões divisivas fez exatamente o que foi projetado para fazer: ampliou a divisão ideológica no país entre a maioria pró-Putin e a minoria opositora”.<sup>20</sup>

Putin, um homem divorciado com filhos de três mulheres diferentes, emergiu como o defensor dos valores familiares tradicionais dentro da Rússia e, depois, globalmente. Ele apresentou a identidade nacional russa como distintamente iliberal, socialmente conservadora e não “anglo-saxã”, em contraste explícito com os Estados Unidos e o Reino Unido. A partir de 2012, o governo usou o suposto ataque à cultura russa pelo Ocidente liberal para justificar ataques às liberdades civis e às forças de oposição, a fim de erradicar a influência estrangeira e todas as formas de apoio à democracia representativa. A Rússia usou a mesma alegação como parte de sua justificativa para tomar a Crimeia em 2014 — que forças estrangeiras hostis estavam assumindo o controle da Ucrânia ao derrubar o presidente pró-Rússia, Viktor Yanukovich. As eleições tornaram-se tão controladas que, no outono de 2021, até os comunistas — por vinte anos, uma oposição leal a Putin — reclamaram de fraude generalizada. E a mídia tornou-se mais controlada, ficando encarregada principalmente de apoiar a narrativa do inimigo às portas da Rússia e dentro dela.

A malsucedida guerra de Putin na Ucrânia arrisca a completa aniquilação do mito da competência autocrática. Em vez de tomar Kiev rapidamente e instalar um regime fantoche, o Exército russo esteve envolvido em um conflito acirrado por mais de um ano. Estima-se que as forças russas tenham sofrido, até agora, cerca de 200.000 baixas, entre mortos, desaparecidos e feridos (mais do que todas as baixas dos EUA durante seus vinte anos no Afeganistão), com uma estimativa sugerindo que 65.000 combatentes russos foram mortos desde fevereiro de 2022. Se correto, isso excederia o número combinado de perdas (mortos e desaparecidos) das guerras desastrosas da União Soviética no Afeganistão (1979–89), das guerras russas na Chechênia (1994–96 e 1999–2009), e dos oito anos de ação militar russa em Donbass de 2014 a fevereiro de 2022.<sup>21</sup>

A economia russa está em recessão e, após doze meses de guerra, seu déficit orçamentário em janeiro de 2023 era quatorze vezes maior do que havia sido no ano anterior. O Ministério das Finanças informou que as receitas orçamentárias de 2022 foram 35% inferiores às de 2021. E em janeiro de 2023, as receitas de petróleo e gás caíram 46% em relação ao ano anterior.<sup>22</sup> A Rússia está enfrentando escassez de bens de consumo, com estimativa de queda de 16% nas importações até o final de 2022; as vendas de veículos foram 63,1% menores em janeiro de 2023 do que em janeiro de 2022; e a inflação anualizada para 2022 foi de 13,7%, mais do que o dobro do que em 2021.<sup>23</sup>

Os russos tornaram-se párias internacionais em grande parte do Ocidente. A geração inteira daqueles com menos de trinta anos — que não conheceram o comunismo e nunca haviam sido proibidos de viajar para algum lugar — agora está essencialmente aprisionada atrás de uma parede de vidro, olhando para um mundo no qual não são mais bem-vindos. Alguns poucos sortudos (talvez até um milhão de pessoas) fugiram para a Geórgia, Cazaquistão, Turquia e outros lugares para evitar serem enviados para a prisão por dissidência ou evitar o



recrutamento forçado para um Exército corrupto, onde treinamento deficiente e suprimentos insuficientes os aguardam.

Com seu antigo mito de competência seriamente comprometido, Putin teve então que recorrer a um aumento no uso do medo e da força para garantir a submissão da sociedade russa. A nova ideologia do país, agora consagrada na lei russa, são os “valores tradicionais”. Isso parece significar iliberalismo e repressão a qualquer um que discorde.<sup>24</sup> Caso isso não se mostre suficiente para manter as massas sob controle, uma Justiça rigorosa as espera. Nos últimos doze meses, o governo russo impôs severas penas para atos tão inofensivos quanto segurar um cartaz em branco em uma rua de Moscou ou de Smolensk. Aqueles que ousam articular qualquer tipo de oposição à “operação militar especial” na Ucrânia (ainda é proibido chamá-la de guerra) correm o risco de perder seus empregos, serem expulsos da escola ou da universidade e receberem multas pesadas. Membros proeminentes da já marginalizada oposição liberal da Rússia, incluindo Vladimir Kara-Murza e Ilya Yashin, já foram condenados a quase uma década em campos de detenção por se oporem abertamente à guerra nas redes sociais. Em julho de 2022, o vereador de Moscou Alexei Gorinov foi condenado a sete anos de prisão por ter simplesmente criticado a invasão. Em janeiro de 2023, a Duma aprovou leis ainda mais duras limitando a dissidência e a oposição.<sup>25</sup> Esses não são sinais de uma autocracia forte e capaz, confiante de que pode convencer seu povo de que tudo está bem apenas com “propaganda”.

### **Por que os russos não se rebelam?**

O que tudo isso nos diz sobre a vulnerabilidade do regime de Putin? Embora os índices de aprovação pareçam indicar que ele mantém amplo apoio popular, é difícil interpretar pesquisas em uma autocracia que crescentemente governa não usando a mídia para exaltar sua

competência, mas pelo medo. Nesse contexto, podemos esperar a falsificação de preferências — dizer qualquer coisa em vez do que você realmente pensa — para se manter longe de problemas. No entanto, pesquisas mostram uma lacuna geracional significativa no apoio a Putin e à guerra.<sup>26</sup> Também vemos alguns russos se rebelando — protestando abertamente até que o regime os reprima violentamente e votando com os pés ao deixar o país.

Há evidências de que os russos estão expressando descontentamento com o desempenho do regime de outras maneiras. Por exemplo, a parcela de entrevistados que acreditavam que o Exército russo estava se saindo bem na Ucrânia diminuiu constantemente ao longo de 2022: em abril, 68% responderam que o Exército havia sido bem-sucedido ou muito bem-sucedido. Em novembro de 2022, apenas 54% compartilhavam dessa opinião, enquanto 32% (a maior proporção publicada) acreditavam que o Exército russo havia sido pouco ou muito malsucedido na Ucrânia, e 16% não tinham certeza (“não sei dizer”).<sup>27</sup> Além disso, a proporção de entrevistados favoráveis a negociações com a Ucrânia supera a daqueles favoráveis à continuidade da ação militar (53% contra 31% em novembro de 2022).

Outros indicadores do sentimento popular, como o humor geral das pessoas, mudaram dramaticamente nos últimos doze meses. Em setembro de 2022, o Centro Levada relatou que a parcela de pessoas que professavam sentimentos positivos era apenas ligeiramente superior àquelas que alegavam sentimentos negativos (52% contra 47%) — a menor desde 2000.<sup>28</sup> Juntos, são todos sinais de descontentamento geral com a forma como as coisas estão indo. Essas mudanças de atitude podem fornecer uma melhor noção da confiabilidade ou profundidade do apoio ao regime se as coisas na Ucrânia piorarem para a Rússia, e a provável resposta do regime será endurecer ainda mais as medidas contra a dissidência.

O exemplo russo demonstra a importância de identificar e analisar mudanças na qualidade das autocracias. Isso exige uma melhor compreensão dos motivos pelos quais as autocracias se tornam mais dependentes da repressão violenta do que da construção de uma narrativa informacional de legitimidade e competência. Durante o longo mandato de Putin, a má governança tornou-se generalizada e a autocracia russa se aprofundou. Agora, a tentativa infrutífera da Rússia de assumir o controle da Ucrânia, que Putin descreveu como um “país imaginário”, está desnudando o mito da competência autocrática. Na sua ausência, o regime tornou-se mais desesperado e repressivo.

## Notas

1. “The World’s Most, and Least, Democratic Countries in 2022”, 1º fevereiro 2023, [www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022](http://www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022).
2. Sergei Guriev e Daniel Treisman, *Spin Dictators: The Changing Face of Tyranny in the 21st Century* (Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press, 2022), 4.
3. Steven Levitsky e Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Nova York: Cambridge University Press, 2010); M. Steven Fish, “What Has Russia Become?”, *Comparative Politics* 50 (abril 2018): 327–46; Karen Dawisha, *Putin’s Kleptocracy: Who Owns Russia?* (Nova York: Simon and Shuster, 2014); Samuel A. Greene e Graeme B. Robertson, *Putin v. The People: The Perilous Politics of a Divided Russia* (New Haven: Yale University Press, 2019); Mikhail Zygar, *All the Kremlin’s Men: Inside the Court of Vladimir Putin* (Nova York: PublicAffairs, 2016); Andrei P. Tsygankov, “The Managed Democracy” cap. 10 in *The Strong State in Russia: Development and Crisis* (Nova York: Oxford University Press, 2014); e Brian D. Taylor, *The Code of Putinism* (Nova York: Oxford University Press, 2018).
4. O próprio Gorbatchov fez apelos públicos ao Gabinete do Procurador-Geral da Rússia para retirar o processo que liquidaria a Memorial em 18 novembro 2021; ver [www.gorby.ru/presscenter/news/show\\_30300](http://www.gorby.ru/presscenter/news/show_30300). A Memorial foi uma das laureadas com o Prêmio Nobel da Paz em 2022 por seu trabalho de documentação dos abusos de direitos humanos nos períodos soviético e pós-soviético. Gorbatchov recebeu o prêmio em 1990.
5. Barbara Geddes, Joseph Wright, e Erica Frantz, “Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set”, *Perspectives on Politics* 12 (junho 2014): 313–31.
6. Timothy Frye, *Weak Strongman: The Limits of Power in Putin’s Russia* (Princeton: Princeton University Press, 2021).
7. Ver Thane Gustafson, *Wheel of Fortune: The Battle for Oil and Power in Russia* (Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press, 2012).

8. Larry Diamond, “Facing Up to the Democratic Recession”, *Journal of Democracy* 26 (janeiro 2015): 141–55.

9. Ver, por exemplo, Catherine Belton, *Putin’s People: How the KGB Took Back Russia and Then Took On the West* (Nova York: Farrar, Straus, and Giroux, 2020).

10. Angela Stent, *Putin’s World: Russia Against the West and with the Rest* (Nova York: Twelve, 2019).

11. Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Nova York: Cambridge University Press, 1991), 86.

12. Aleksandar Matovski, *Popular Dictatorships: Crises, Mass Opinion and the Rise of Electoral Authoritarianism* (Nova York: Cambridge University Press, 2021).

13. Ver David Lipton e Jeffrey D. Sachs, “Russia’s Prospects for Economic Reforms”, *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 2 (1992), 220; e Anders Åslund, *Russia’s Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007), 91.

14. Os dados são do Banco Mundial, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=RU>.

15. Ver <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/RUS.pdf> e o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas para valores de desenvolvimento relativo para 189 países do mundo em 2020, disponível em <https://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>. Em 2020, o IDH da Rússia ficou abaixo dos de Cazaquistão, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Letônia, Lituânia, Montenegro, Polônia, República Tcheca e Romênia. Com um IDH de 0,824 em 2020, ocupava apenas a 52ª posição geral, logo acima de Belarus, com 53, e da Bulgária, com 56.

16. Ver <https://www.statista.com/statistics/262860/uk-brent-crude-oil-price-changes-since-1976> para os preços médios anuais do petróleo para o petróleo bruto de 1976 a 2022.

17. Fish, “What Has Russia Become?”, 329–30.

18. Gulnaz Sharafutdinova, “The Pussy Riot Affair and Putin’s Démarche from Sovereign Democracy to Sovereign Morality”, *Nationalities Papers* 42 (julho 2014): 615–21.

19. Greene e Robertson, *Putin v. The People*, 35. Ver também Regina Smyth e Irina Soboleva, “Looking Beyond the Economy: Pussy Riot and the Kremlin’s Voting Coalition”, *Post-Soviet Affairs* 30, n. 4 (2014): 257–75.

20. Greene e Robertson, *Putin v. The People*, 37. Ver também Katie Riley, “Russia’s Anti-Gay Law in Line with Public’s Views of Homosexuality”, *Pew Research Center*, 5 agosto 2013, [www.pewresearch.org/fact-tank/2013/08/05/russias-anti-gay-laws-in-line-with-publics-views-on-homosexuality](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/08/05/russias-anti-gay-laws-in-line-with-publics-views-on-homosexuality); e Valerie Sperling, *Sex, Politics and Putin: Political Legitimacy in Russia* (Nova York: Oxford University Press, 2014).

21. “How Many Russians Have Been Killed in Ukraine?”, *Economist*, 8 março 2023, [www.economist.com/graphic-detail/2023/03/08/how-many-russians-have-been-killed-in-ukraine](http://www.economist.com/graphic-detail/2023/03/08/how-many-russians-have-been-killed-in-ukraine). Note-se que os números citados pela revista vêm de um relatório de Seth Jones, Rile McCabe, e Alexander Palmer, do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, datado de 27 fevereiro 2023: [www.csis.org/analysis/ukrainian-innovation-war-attrition](http://www.csis.org/analysis/ukrainian-innovation-war-attrition).

22. Ver “Russia’s January Budget Deficit Estimated at 1.76 Trillion Rubles, 60 Percent of Plan—Finance Ministry”, Interfax, 6 fevereiro 2023, <https://interfax.com/newsroom/top-stories/87697/>.

23. O Serviço Federal de Estatísticas Públicas da Rússia parou de publicar grande parte de seus dados sobre comércio exterior em 2022, mas o Instituto de Finanças Internacionais (IIF), entre outros, forneceu estimativas com base em relatórios do Banco Central russo. Essa estatística sobre importações vem de “Macro Notes—China Steps in to Supply Russia”, 1º fevereiro 2023. Sobre o colapso da indústria automóvel russa, ver comunicado de imprensa da Associação de Empresas Europeias, 6 fevereiro 2023, <https://aebrus.ru/upload/iblock/eec/ENG-Car-Sales-in-January-2023.pdf>. Para as taxas de inflação mensais e históricas da Rússia, ver Fundo Monetário Internacional, [www.imf.org/en/Countries/RUS](http://www.imf.org/en/Countries/RUS).

24. *Izvestiia*, 9 novembro 2022.

25. “Russia: War’s Supersized Repression”, Human Rights Watch, 12 janeiro 2023, disponível em [www.hrw.org/news/2023/01/12/russia-wars-supersized-repression](http://www.hrw.org/news/2023/01/12/russia-wars-supersized-repression).

26. Ver os dados do Levada Center de dezembro de 2022, que indicam que o índice de aprovação de Putin foi de 81%: [www.levada.ru/en/ratings](http://www.levada.ru/en/ratings); e, sobre o conflito com a Ucrânia, ver os dados de novembro 2022 (os mais recentes disponíveis no momento em que este artigo era escrito): [www.levada.ru/en/2022/12/12/conflict-with-ukraine-november-2022](http://www.levada.ru/en/2022/12/12/conflict-with-ukraine-november-2022).

27. [www.levada.ru/en/2022/12/12/conflict-with-ukraine-november-2022/](http://www.levada.ru/en/2022/12/12/conflict-with-ukraine-november-2022/).

28. [www.levada.ru/en/2022/10/28/society-under-stress/](http://www.levada.ru/en/2022/10/28/society-under-stress/).

# Por que a democracia indiana está morrendo

*Maya Tudor*

*Maya Tudor é professora associada de política e políticas públicas na Escola de Governo Blavatnik da Universidade de Oxford. É autora de The Promise of Power: The Origins of Democracy in India and Autocracy in Pakistan [A promessa do poder: as origens da democracia na Índia e da autocracia no Paquistão] (2013) e Varieties of Nationalism: Communities, Narratives, Identities [Variedades de nacionalismo: comunidades, narrativas, identidades] (em coautoria com Harris Mylonas, 2023).*

Nenhum país exemplifica melhor nossa recessão democrática global do que a Índia. Algo improvável no momento de sua fundação, a democracia da Índia desafiou legiões de cétricos ao se tornar mais estável ao longo de suas primeiras sete décadas. O aprofundamento democrático da Índia aconteceu de maneiras *formais*, por meio da consolidação do governo civil sobre os militares e décadas de intensa competição multipartidária, e de maneiras *informais*, por meio do fortalecimento das regras sobre a independência da Comissão Eleitoral e a crescente participação das mulheres e de outros grupos sociais na política institucional.

A Índia também testemunhou dois declínios democráticos significativos: o período de 21 meses de junho de 1975 a março de 1977,

\*Publicado originalmente como “Why India’s Democracy is Dying”, Journal of Democracy, Volume 34, Number 3, July 2023 © 2023 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.



conhecido como Emergência, e um declínio contemporâneo, que começou com a eleição de Narendra Modi em 2014. Durante o mandato de Modi, as principais instituições democráticas permaneceram formalmente intactas, mas as normas e práticas que sustentam a democracia se deterioraram consideravelmente. Esse declínio democrático informal na Índia contemporânea contrasta fortemente com a Emergência, quando Indira Gandhi eliminou formalmente quase todas as instituições democráticas — proibindo eleições, prendendo a oposição política, suprimindo as liberdades civis, silenciando a imprensa independente e aprovando três emendas constitucionais que minaram o poder dos tribunais do país.

Ainda assim, os observadores da democracia concordam que hoje a Índia se situa em algum lugar intermediário entre uma democracia plena e uma autocracia plena. Embora as organizações que monitoram a democracia classifiquem as democracias de maneiras diferentes, todas classificam a Índia hoje como um “regime híbrido” — ou seja, nem uma democracia plena nem uma autocracia plena. E isso é novo. Em 2021, a Freedom House rebaixou a classificação da Índia de “livre” para “parcialmente livre” (a única categoria restante é “não livre”). No mesmo ano, o projeto Variedades da Democracia (V-Dem) rebaixou a Índia ao status de “autocracia eleitoral” em sua escala que inclui “autocracia fechada”, “autocracia eleitoral”, “democracia eleitoral” e “democracia liberal”. E a Economist Intelligence Unit reclassificou a Índia na categoria “democracia imperfeita” em sua escala que inclui “democracia plena”, “democracia imperfeita”, “regime híbrido” e “regime autoritário”. O rebaixamento democrático da Índia deslocou 1,4 bilhão dos 8 bilhões de pessoas do mundo para a categoria de países em autocratização. Seu rebaixamento de “livre” para “parcialmente livre” reduziu pela metade a parcela do mundo que vive em um país livre.<sup>1</sup> Onde quer que tracemos as linhas conceituais entre a terra

da democracia, o mar da autocracia e os pântanos que marcam as regiões híbridas, nosso mundo democrático é consideravelmente menos populoso sem a Índia entre seus membros. A questão de saber se a Índia é hoje uma democracia não é apenas fundamental para nossa análise do futuro político do país, mas para nossa compreensão das tendências democráticas de maneira mais ampla. A Índia, atualmente o país mais populoso do mundo, é onde a batalha global pela democracia está sendo travada.

Alguns discordam que a Índia tenha se movido substancialmente para a categoria de regime híbrido. Não surpreendentemente, o governo indiano reagiu, alegando viés ocidental e chamando o rebaixamento democrático da Índia de “enganoso, incorreto e descabido”.<sup>2</sup> Em agosto de 2022, o Conselho Consultivo Econômico do primeiro-ministro da Índia divulgou um documento de trabalho destacando inconsistências nos rankings de democracia. No entanto, há uma razão pela qual as avaliações de regime, assim como as taxas de juros de um banco central, são melhores quando realizadas por organizações independentes. Notavelmente, os observadores da democracia não hesitaram em criticar a qualidade das democracias ocidentais.

Mas uma minoria de vozes independentes também resiste à recategorização da Índia como um regime híbrido. No artigo “Why India’s Democracy Is Not Dying” [Por que a democracia da Índia não está morrendo], Akhilish Pillalamarri escreve que “tendências culturais e sociais [na Índia de hoje] não são necessariamente evidências de retrocesso democrático, mas são mais evidências de normas sociais na Índia que são iliberais em relação ao discurso, à expressão individual e à crítica”.<sup>3</sup> Terá a Índia realmente abandonado o terreno democrático? E, em caso afirmativo, a transição da Índia para um regime híbrido é reversível? A resposta para ambas as perguntas é sim.

## O que há por trás de um nome?

Para avaliar o rebaixamento democrático da Índia, é necessário primeiro definir democracia, tanto porque a conclusão sobre o declínio democrático da Índia repousa na clareza conceitual quanto porque a democracia indubitavelmente implica legitimidade normativa. Democracia é um conceito que estabelece um sistema de governo “do povo, pelo povo e para o povo”, para citar Abraham Lincoln. A clareza sobre as dimensões não normativas da democracia que operacionalizam essa ideia nos aponta para os critérios que podemos usar para avaliar o estado da democracia na Índia.

Os acadêmicos geralmente concordam que cinco instituições são centrais para designar um país como democrático. Dessas cinco instituições, *eleições* para o chefe do Executivo e do Legislativo são as primeiras e mais importantes. O segundo pilar institucional da democracia é, portanto, a presença de uma genuína *competição* política. Países onde indivíduos têm o direito de votar em eleições, mas onde os detentores do poder tornam difícil para a oposição se organizar, geralmente não são considerados democracias. A democracia também requer *autonomia* governamental em relação a outras forças, como um poder colonial ou elites militares poderosas, que podem impedir ou subverter por completo as eleições democráticas; essa autonomia é o terceiro pilar institucional.

Duas outras instituições também são conceitualmente fundamentais para a democracia, pois permitem que tanto os cidadãos quanto os poderes independentes avaliem o desempenho do governo: as *liberdades civis* (tanto *de jure* quanto *de facto*), o quarto pilar, e os *controles sobre o Poder Executivo*, o quinto pilar. Muitos acadêmicos proeminentes argumentam — corretamente — que as definições de democracia que não incluem liberdades civis básicas são inadequadas.<sup>4</sup> Uma imprensa independente, que permite o desenvolvimento de uma opinião pública crítica, é cada vez mais entendida como parte

desse pilar de liberdades civis. O último pilar institucional da democracia, os *controles sobre o Poder Executivo*, é o que impede um chefe de governo eleito de declarar “*l’État c’est moi*” (o Estado sou eu). A democracia é um conjunto de instituições que incorporam uma prática de responsabilização (*accountability*) do governo. Essa responsabilização assume duas formas: a *accountability* vertical, entre o povo e os níveis mais altos do governo eleito, tipicamente eleições e forças políticas alternativas; e a *accountability* horizontal entre o Executivo e instituições independentes, tipicamente um Legislativo e um Judiciário independentes, que possam impor limites à capacidade de um governante eleito de violar as liberdades civis.

Dois pontos importantes decorrem dessa conceituação de democracia em cinco pilares que são pertinentes à nossa avaliação do declínio democrático contemporâneo da Índia. O primeiro é que a definição acadêmica de democracia — acertadamente — se expandiu ao longo do tempo. No último meio século, à medida que líderes autoritários aprenderam a manter uma aparência de democracia enquanto suprimiam as instituições essenciais ao seu funcionamento, os observadores da democracia souberam adaptar-se, encontrando melhores formas de avaliar se as instituições governamentais incorporam mecanismos de *accountability* e se os direitos institucionais existem não apenas na lei, mas na prática.

Uma forma particular pela qual as concepções acadêmicas de democracia se expandiram foi um novo entendimento a respeito da importância das normas institucionais para sustentar a democracia. Como escreveu — profeticamente — Nancy Bermeo nestas páginas em 2016, estamos vivendo em uma era de retrocesso democrático, caracterizado pelo declínio do colapso democrático explícito. Golpes de Estado estão sendo substituídos por golpes promissórios (apresentando “a destituição de um governo eleito como uma defesa da legalidade democrática”); golpes do Executivo estão sendo substituídos

pela expansão do Executivo (“governantes eleitos enfraquecem gradativamente os controles sobre o Poder Executivo, realizando uma série de mudanças institucionais que diminuem a capacidade das forças de oposição de se contrapor às vontades do Executivo”); e fraudes no dia da eleição estão sendo substituídas pela manipulação estratégica pré-eleitoral (refletindo “uma série de ações destinadas a desequilibrar o jogo eleitoral em favor dos incumbentes”). Em outras palavras, o declínio democrático está assumindo a forma de um enfraquecimento incremental das instituições democráticas, em que “democracias problemáticas são agora mais propensas a se erodir do que a se romper”.<sup>5</sup>

O sinal mais claro dessa erosão democrática é o fato de que os líderes eleitos questionam a legitimidade de qualquer oposição e usam todas as ferramentas legais disponíveis para miná-la. Baseando-se em uma ampla variedade de casos históricos, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt argumentam que regras não escritas e normas de comportamento em relação à oposição política são a chave para prevenir a deterioração democrática. Eles argumentam que as duas normas mais importantes são a *tolerância à oposição*, ou seja, não tratar os oponentes políticos como inimigos, mas como rivais políticos, e o *comedimento*, ou seja, o uso limitado dos métodos legais para passar por cima da oposição, como medidas provisórias, vetos e obstruções parlamentares (*filibusters*).<sup>6</sup> A tendência hoje *não*

---

***O sinal mais claro dessa erosão democrática é o fato de que os líderes eleitos questionam a legitimidade de qualquer oposição e usam todas as ferramentas legais disponíveis para miná-la.***

---

é que países que apresentam retrocessos democráticos se transformem em autocracias da noite para o dia. As democracias morrem lentamente, quando a oposição não é mais tolerada e quando os políticos eleitos usam todo o poder da lei para esmagá-la em vez de negociar com ela.

O declínio democrático contemporâneo da Índia é um caso paradigmático de erosão acentuada dessas normas fundamentais que sustentam a democracia. As instituições formais da democracia indiana (refletidas principalmente na categoria de direitos políticos da Freedom House e correspondendo aos pilares democráticos “eleições”, “competição” e “autonomia”) permaneceram relativamente estáveis ao longo da última década. Em contraste, a pontuação de liberdades civis da Índia vem diminuindo ano após ano desde 2019, caindo de 42 pontos (de um total de 60) em 2010 para 33 em 2023. Foi essa queda de nove pontos no índice de liberdades civis da Freedom House que levou a Índia da categoria de “democracia” (aqueles que geralmente pontuam acima de 70) para “regime híbrido” (geralmente pontuando entre 35 e 70). E, como detalharei a seguir, o rebaixamento é justificado.

Um segundo ponto relacionado é que o mesmo regime pode se tornar autocrático de maneiras decididamente diferentes em distintos momentos. E diferentes regimes podem ser igualmente não democráticos, mas por diferentes razões. Recessões democráticas não precisam assumir uma forma dramática, como golpes militares ou o tipo de *autogolpe* que a Índia presenciou durante a Emergência de Indira Gandhi. Em 2023, a Freedom House classificou tanto o Iraque quanto o Mali como “não livres” e deu-lhes exatamente a mesma pontuação de 29, mas por razões radicalmente diferentes. Mali pontua pouco em direitos políticos (8 de 40 pontos) porque o país ainda não voltou a ter eleições regulares após golpes militares. No entanto, Mali pontua muito entre as autocracias plenas em liberdades civis (21 de 60 pontos) porque a imprensa do país é relativamente independente e há amplos direitos de dissidência e de liberdade de expressão. Por outro lado, o Iraque pontua relativamente alto entre autocracias plenas em direitos políticos (16 de 40 pontos) porque realiza eleições regulares e competitivas, e seus diversos grupos religiosos e étnicos têm representação no sistema político. No entanto, o Iraque pontua menos em liberdades

civis (13 de 60 pontos) devido a casos frequentemente documentados de milícias limitando as liberdades de cidadãos e jornalistas. Os países podem descer abaixo do limiar democrático, declinando acentuadamente em alguns domínios. Mas também podem entrar no terreno dos regimes híbridos, declinando apenas um pouco em uma ampla gama de indicadores — e é isso que vemos na Índia contemporânea.

### **Direitos estáveis e liberdades em declínio**

A democracia da Índia nunca foi de alta qualidade. O exercício formal de eleições autônomas e competitivas com uma ampla gama de liberdades civis — embora tenha resultado em um amplo programa de redução da pobreza e no maior programa de ação afirmativa do mundo — sempre teve muitas falhas. No entanto, a democracia indiana também possuía um mecanismo de autocorreção, que permitia a alternância de poder. Esse mecanismo de autocorreção está atualmente sob risco, sobretudo de maneiras *informais*. Em termos da pontuação de direitos políticos da Freedom House (que abrange os pilares “eleições”, “competição” e “autonomia”), a média da Índia nos nove anos antes de Modi assumir o poder foi a mesma dos nove anos desde 2014. A alternância de poder ainda é eleitoralmente possível, mas improvável, pois o governo Modi erodiu substancialmente a proteção *de facto* das liberdades civis e os controles sobre o Poder Executivo — o quarto e quinto pilares da democracia. É a queda na classificação de liberdades civis da Índia que explica seu declínio democrático contemporâneo.

O direito legal à dissidência, historicamente protegido apenas de forma errática nos tribunais indianos, permanece legalmente em vigor, enquanto a possibilidade prática de discordar vocalmente sem sofrer perseguição excessiva praticamente desapareceu. É certo que a imprensa indiana, embora geralmente vibrante e livre, por vezes era censurada antes do governo do Partido do Povo Indiano (BJP) de Modi chegar ao poder em 2014. Mas hoje, embora a imprensa permaneça

legalmente livre para discordar, o assédio generalizado ao jornalismo independente e a concentração de propriedade dos meios de comunicação fizeram com que jornalistas e indivíduos frequentemente praticassem a autocensura. Os controles sobre o Poder Executivo, embora formalmente em vigor, estão desaparecendo rapidamente.

***Liberdades civis radicalmente restritas.*** Desde 2016, as liberdades civis foram cerceadas, em certa medida legalmente e em grande medida na prática. A CIVICUS, uma organização internacional que monitora as liberdades civis globais em 197 países, agora classifica o ambiente cívico da Índia como “repressivo” em sua escala “aberto”, “com limitações”, “restritivo”, “repressivo” e “fechado”. O rebaixamento de “restritivo”, que ocorreu em 2019, significou, segundo o site da organização, que o espaço cívico da Índia era um no qual “membros da sociedade civil que criticam os governantes correm risco de vigilância, assédio, intimidação, prisão, ferimentos e morte”. Entre seus vizinhos, a Índia agora está na mesma categoria de classificação que Paquistão e Bangladesh e inferior à de Nepal e Sri Lanka.

O governo Modi tem usado cada vez mais dois tipos de leis para silenciar seus críticos: leis de sedição da era colonial e a Lei de Prevenção de Atividades Ilegais (UAPA). Autoridades têm regularmente enquadrado indivíduos sob leis de sedição por dissidência na forma de cartazes, postagens em redes sociais, slogans, comunicações pessoais e, em um caso, postando mensagens comemorativas por uma vitória do críquete paquistanês. Os casos de sedição aumentaram 28% entre 2010 e 2021. Dos processos de sedição movidos contra cidadãos por críticas ao governo, 96% foram apresentados depois que Modi chegou ao poder em 2014. Um relatório estima que, ao longo de apenas um ano, dez mil ativistas tribais em um único distrito foram acusados de sedição por invocar seus direitos a terra.<sup>7</sup>

A Lei de Prevenção de Atividades Ilegais foi alterada em 2019 para permitir que o governo designasse como terroristas indivíduos sem vínculos com uma organização terrorista específica. Não existe meca-



nismo de recurso judicial para contestar essa categorização. A lei pode ser usada agora contra indivíduos que cometam qualquer ato que possa “representar uma ameaça” ou “causar terror entre as pessoas”. Entre 2015 e 2019, houve um aumento de 72% nas prisões sob a UAPA, com 98% dos detidos permanecendo na prisão sem fiança.<sup>8</sup>

A invocação frequente dessas leis endurecidas é algo essencialmente novo e tem reduzido significativamente a dissidência. O Estado tem intimidado a oposição rotulando de maneira irrestrita toda crítica à política do governo como contrária ao interesse nacional, ou “antipatriótica”, empregando um exército de voluntários para identificar dissidências online problemáticas. Políticos do BJP popularizaram o uso do termo “antipatriótico” contra indivíduos, causas e organizações.<sup>9</sup> A academia foi o primeiro alvo, com gestores e professores universitários sendo investigados, sofrendo processos disciplinares ou forçados a renunciar devido a suas visões políticas percebidas. Mas tais táticas foram rapidamente ampliadas, passando a incluir qualquer dissidente renomado.

A comunidade muçulmana da Índia, que compreende 14% da população, teve um declínio particularmente acentuado de suas liberdades civis. Atos de violência antimuçulmana, incluindo linchamentos ou assassinatos cometidos por multidões, aumentaram drasticamente. De acordo com o *IndiaSpend*, as mortes por linchamento relacionadas a bovinos (envolvendo boatos a respeito de pessoas que manipulam carne bovina, geralmente muçulmanas) aumentaram substancialmente como proporção da violência na Índia desde 2010, com 97% dos ataques relacionados a bovinos entre 2010 e 2017 ocorrendo depois que Modi assumiu o poder em 2014. Acredita-se que a maioria das vítimas de assassinatos públicos era muçulmana. A maior minoria da Índia agora vive em um “clima de medo generalizado”, segundo grande parte das organizações internacionais independentes envolvidas com o tema, incluindo a Human Rights Watch e a Comissão de Liberdade Religiosa Internacional dos Estados Unidos.<sup>10</sup> Com a aprovação pelo

Parlamento da emenda à Lei de Cidadania em 2019, a discriminação contra os muçulmanos assumiu forma legal, excluindo especificamente refugiados muçulmanos de um processo simplificado de obtenção da cidadania. Observadores acreditam que essa lei, juntamente com um registro nacional de cidadãos que o governo planeja implementar, será usada para tirar direitos de eleitores muçulmanos que não possuem a documentação necessária para provar que são cidadãos. O único estado de maioria muçulmana da Índia, Jammu e Caxemira, está enfrentando um cerceamento das liberdades civis que, em todos os aspectos principais, é semelhante à Emergência da Índia — um fato refletido na classificação separada da Caxemira indiana como “não livre” pela Freedom House.

A restrição da liberdade individual de dissidência é agravada por restrições legais à liberdade de reunião. Segundo um relatório de 2021 do International Center for Not-For-Profit Law que avaliou a liberdade de reunião na Índia, “uma abordagem punitiva e focada na segurança tem sido cada vez mais adotada, em meio a uma crescente tendência de demonizar e criminalizar protestos públicos, incluindo a difamação dos organizadores dos encontros”.<sup>11</sup>

O governo tem frequentemente barrado o acesso à internet, o principal meio de coordenação de protestos. A Índia não apenas lidera o mundo em desligamentos da internet a pedido do governo, com 84 desligamentos em 2022, como os blecautes geralmente são impostos antes e durante os protestos, muitas vezes sem critérios claros para a suspensão, para impedir uma coordenação pública eficaz.<sup>12</sup> O relatório constata que, embora as proteções *de jure* à liberdade de expressão e de reunião tenham diminuído apenas marginalmente, as proteções *de facto* diminuíram significativamente.

---

***Um estudo que analisou debates televisivos em horário nobre do canal Times Now durante três meses em 2020 não encontrou um único exemplo de debate com críticas ao governo Modi.***

---

Os críticos do governo na sociedade civil são frequentemente alvos de assédio administrativo. Em 2020, o governo Modi endureceu a Lei de Contribuições Estrangeiras (FCRA) para sufocar a independência da sociedade civil, visando a logística de transferências de recursos estrangeiros, limitando a natureza dos gastos e o compartilhamento de fundos entre ONGs, dando aos governos central e estaduais o direito de suspender ONGs discricionariamente e proibindo servidores públicos de se juntarem às organizações. As autoridades governamentais têm usado sistematicamente auditorias financeiras e operações de fiscalização tributária, com base técnica e legal, contra uma ampla gama de grupos da sociedade civil, incluindo a Anistia Internacional, o Greenpeace, o Centre for Policy Research, a Fundação Ford, a Lawyers Collective e a Oxfam.<sup>13</sup>

Na última década, a mídia indiana limitou radicalmente suas críticas ao governo devido à intimidação direta e a mudanças estruturais. Desde 2014, a Índia caiu para a 161ª posição entre 180 países no Índice de Liberdade de Imprensa da Repórteres Sem Fronteiras, ficando abaixo de Afeganistão, Belarus, Hong Kong, Líbia, Paquistão e Turquia. De acordo com a organização, jornalistas indianos às vezes recebem ameaças de morte e são frequentemente alvos de campanhas de ódio nas redes sociais impulsionadas por fazendas de *trolls* afiliadas ao governo. Grandes grupos de mídia não se sentem livres para criticar o governo Modi. Um estudo que analisou debates televisivos em horário nobre do canal Times Now durante três meses em 2020 *não encontrou um único exemplo* de debate com críticas ao governo Modi. Um estudo separado da RepublicTV de 2017 a 2020 concluiu que a cobertura era “consistentemente tendenciosa a favor do governo Modi e suas políticas”.<sup>14</sup> O próprio Modi limitou suas interações com a imprensa e não realizou nenhuma coletiva de imprensa nos últimos nove anos.

Práticas como o licenciamento seletivo, a aquisição de redes independentes por empresários afiliados a Modi e o assédio aos poucos

veículos independentes de imprensa restantes minam ainda mais a independência da mídia. O governo é obrigado a conceder licença para emissoras de televisão, por exemplo, mas nega licenças a organizações domésticas críticas ao governo. O governo protelou uma licença do fundador do site de notícias Quint, Raghav Bahl (que trabalha em parceria com a Bloomberg), por tanto tempo que ele encerrou a divisão de televisão da empresa. Em 2019, Bahl foi investigado e acusado de lavagem de dinheiro.

Embora o grande número de organizações jornalísticas na Índia pareça revelar uma imprensa próspera, uma análise da estrutura de propriedade dessas organizações indica o contrário. A iniciativa independente Media Ownership Monitor identifica na Índia “uma tendência significativa em direção à concentração e, em última análise, ao controle do conteúdo e da opinião pública”.<sup>15</sup> Mukesh Ambani, um empresário com laços estreitos com Modi, controla diretamente veículos de comunicação seguidos por pelo menos 800 milhões de indianos. Outro aliado próximo de Modi, Gautam Adani, adquiriu a última grande rede de televisão independente da Índia, a NDTV, em dezembro de 2022.<sup>16</sup> Segundo analistas, a aquisição da NDTV por Adani “marca o fim da mídia independente na Índia, deixando os maiores canais de televisão de notícias da Índia nas mãos de bilionários com fortes laços com o governo indiano”.<sup>17</sup> Embora ainda restem algumas fontes independentes de notícia menores e empenhadas, desde 2013 elas vêm enfrentando operações de fiscalização tributária e processos judiciais por suas reportagens.

O governo também ataca organizações de notícias internacionais por suas críticas, tipicamente retratando reportagens críticas de veículos estrangeiros como parte de um complô para conter a ascensão global da Índia. Os escritórios indianos da British Broadcasting Corporation (BBC) foram invadidos em fevereiro de 2023, apenas algumas semanas após ela lançar um documentário crítico ao governo Modi. Leis usadas durante a Emergência foram invocadas há alguns

meses para proibir tanto o documentário da BBC quanto qualquer trecho de circular na Índia. Quando as invasões ocorreram, o porta-voz do BJP, Gaurav Bhatia, chamou a BBC de “a organização mais corrupta do mundo”.<sup>18</sup> Quando alguns dos meus estudantes indianos organizaram uma exibição privada desse documentário na Universidade de Oxford, o medo entre eles era palpável. Foi solicitado aos convidados que se abstivessem de postar nas redes sociais e de trocar mensagens no WhatsApp, pois há registros em vídeo da polícia indiana ordenando a indivíduos que desbloqueassem seus telefones durante abordagens de rotina.<sup>19</sup>

***A perda de accountability horizontal.*** O escrutínio legislativo da ação executiva tem diminuído em termos reais durante o governo Modi. As principais comissões parlamentares da Índia servem como um controle-chave sobre o Poder Executivo, examinando e debatendo os méritos de todos os projetos de lei. As comissões analisaram 71% dos projetos de lei no parlamento de 2009 a 2014, antes de Modi chegar ao poder, e apenas 25% dos projetos de lei no parlamento de 2014 a 2019, durante o primeiro mandato de Modi. Desde 2019, esse escrutínio caiu para 13%, sem que um único projeto de lei legislativo fosse enviado a uma comissão durante a pandemia de 2020. Algumas das leis e decisões políticas mais importantes da Índia nos últimos anos — a imposição de um *lockdown* nacional com quatro horas de antecedência, desmonetização, leis agrícolas — foram aprovadas sem consulta parlamentar e sob protestos da oposição. O governo Modi também introduziu uma série de emendas legais para enfraquecer a proteção de informantes.<sup>20</sup>

A crescente falta de *accountability* do Executivo perante o Legislativo é acentuada por um Judiciário cada vez mais passivo. A Suprema Corte é o guardião da Constituição da Índia e, por meio dela, das liberdades civis. Nas duas décadas anteriores a 2014, a independência da Suprema Corte cresceu fortemente, rendendo ao órgão o apelido de “a corte máxima mais poderosa do mundo”.<sup>21</sup> Isso mudou notavelmente,

com o governo central transferindo, de maneira controversa, juízes independentes e minimizando normas que impunham controles sobre o Poder Executivo.<sup>22</sup> Tais movimentos levaram os quatro membros mais graduados da Suprema Corte da Índia a realizar uma coletiva de imprensa sem precedentes em 2018, alertando que a atribuição incomum de casos pelo presidente da corte poderia ser um sinal de interferência política. Um desses quatro ministros, Jasti Chelameswar, também escreveu uma carta aberta ao presidente da corte, alertando que a “benevolência do Judiciário em relação ao governo em qualquer Estado sinaliza o canto do cisne da democracia”.<sup>23</sup> Todas as decisões da Suprema Corte sobre as principais questões políticas que chegaram ao tribunal — o templo em Ayodha, o sistema de identificação biométrica Aadhar, os *habeas corpus* na Caxemira, os títulos (*bonds*) eleitorais, a Lei de Prevenção à Lavagem de Dinheiro — foram a favor do governo Modi. Isso marca uma ruptura em relação ao passado. A diferença prática entre a Suprema Corte durante a Emergência e hoje é mínima. Alguns até argumentam que, hoje, há uma Emergência simplesmente “não declarada”.<sup>24</sup>

## **A democracia indiana pode ser salva?**

A democracia na Índia, como em outros lugares do mundo, não está morrendo por meio de um golpe militar ou das prisões em massa espetaculosas e coordenadas de opositores. Em vez disso, os autocratas aprenderam a falar democraticamente e a agir autocraticamente, mantendo um verniz legal de democracia enquanto acossam a oposição e reduzem o espaço para o dissenso. Embora as instituições democráticas formais da Índia também estejam sob ataque — os rivais políticos mais proeminentes de Modi foram recentemente impedidos de concorrer nas eleições —, é, sobretudo, a impossibilidade do cidadão comum de tecer críticas à política do governo, de falar e se reunir livremente sem medo de retaliação, bem como a ausência de controles

substantivos sobre o Poder Executivo que transformaram a Índia em um regime híbrido.

Embora o declínio democrático da Índia seja real, ele não é irreversível. Embora regimes híbridos sejam muitas vezes estáveis, as eleições continuam sendo momentos reais de responsabilização, desde que os votos permaneçam secretos e as eleições sejam justas. Até mesmo regimes autocráticos plenos, com políticas de vigilância bem afinadas, estão sujeitos a momentos de protestos efetivos, porque as próprias estruturas de poder autocrático também impedem tais regimes de obter uma compreensão precisa das preocupações dos cidadãos — algo que as democracias fazem melhor. Protestos recentes contra a estratégia de covid zero da China, a polícia da moralidade no Irã e as leis agrícolas da Índia ressaltaram a contínua possibilidade de dissidência em massa.

A partir de agora, a rota mais segura para o renascimento democrático indiano consiste no surgimento de um verdadeiro partido de oposição, com raízes organizacionais bem desenvolvidas. O Partido do Congresso já foi um partido assim, mas os vínculos com sua base desapareceram em 1969, quando Indira Gandhi dividiu o partido e reduziu a infraestrutura partidária de base em sua tentativa de centralizar o poder. O sucesso do Congresso nas recentes eleições para a assembleia estadual em Karnataka, o estado do sul que abriga o Vale do Silício da Índia, ressalta a vulnerabilidade eleitoral contínua do BJP e provavelmente deve algo ao movimento de base de Rahul Gandhi, Bharat Jodo Yatra [marcha para unir a Índia].<sup>25</sup> Em menor escala, o Aam Aadmi Party [Partido do Homem Comum] é uma força política promissora que conseguiu expandir-se para além de sua base em Délhi. Mas ambos os partidos enfrentam uma longa batalha para se desenvolver de forma duradoura, sem depender de seus líderes carismáticos. E, como sempre, para que possa ser efetivamente usado, o poder deve ser bem-organizado para além de indivíduos isolados. Confrontar o BJP,

cujas raízes organizacionais vêm crescendo há quase um século, será um enorme desafio. Mas não uma missão impossível.



## Notas

1. Freedom House, *Freedom in the World 2022*, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW\\_2022\\_PDF\\_Booklet\\_Digital\\_Final\\_Web.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf).

2. “‘Misleading, Incorrect, Misplaced’: Centre Reacts to India’s Downgrading in Think Tank Report”, *The Wire*, 5 março 2021, <https://thewire.in/government/freedom-house-partly-free-government-reaction>.

3. Akhilesh Pillalamari, “Why India’s Democracy Is Not Dying”, *The Diplomat*, 14 junho 2021, <https://thediplomat.com/2021/06/why-indias-democracy-is-not-dying/>.

4. Marc F. Plattner, “Globalization and Self-Government”, *Journal of Democracy* 13 (julho 2002): 56–57.

5. Nancy Bermeo, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy* 27 (janeiro 2016): 8–14.

6. Steven Levitsky e Dan Ziblatt, *How Democracies Die* (Nova York: Crown 2018).

7. Sobre a acusação de sedição envolvendo uma partida de críquete, ver “UP Invokes Sedition Against Kashmiri Students; Families, Activists Urge for Release”, *The Wire*, outubro 2021, <https://thewire.in/rights/up-invokes-sedition-against-kashmiri-students-families-activists-urge-for-release>; sobre o aumento do número de casos, ver Kunal Purohit, “Our New Database Reveals Rise in Sedition Cases in the Modi Era”, Article 14, 2 fevereiro 2021, [www.article-14.com/post/our-new-database-reveals-rise-in-sedition-cases-in-the-modi-era](http://www.article-14.com/post/our-new-database-reveals-rise-in-sedition-cases-in-the-modi-era); Supriya Sharma, “10,000 People Charged With Sedition in One Jharkhand District. What Does Democracy Mean Here?”, *Scroll.in*, 19 novembro 2019, <https://scroll.in/article/944116/10000-people-charged-with-seditionin-one-jharkhand-district-what-does-democracy-mean-here>.

8. “UAPA: 72% Rise in Arrests Between 2015 and 2019”, *The Wire*, 10 março 2021, <https://thewire.in/government/uapa-72-rise-in-arrests-between-2015-and-2019>.

9. Meenakshi Ganguly, “Dissent Is ‘Anti-National’ in Modi’s India”, Human Rights Watch, 13 dezembro 2019, [www.hrw.org/news/2019/12/13/dissent-anti-national-modis-india](http://www.hrw.org/news/2019/12/13/dissent-anti-national-modis-india); A. Sharma e J. Pal, “Indian Twitter and Its Anti-Nationals” (manuscrito não publicado, Universidade de Michigan, 2020), <https://ankursharma-iitd.github.io/antinationals/>.

10. Sandipan Baksi e Aravindhan Nagarajan, “Mob Lynchings in India: A Look at Data and the Story Behind the Numbers”, *NewsLaundry*, 4 julho 2017, [www.newslaundry.com/2017/07/04/mob-lynchings-in-india-a-look-at-data-and-the-story-behind-the-numbers](http://www.newslaundry.com/2017/07/04/mob-lynchings-in-india-a-look-at-data-and-the-story-behind-the-numbers); “Uttar Pradesh: India’s Muslims Victims of Hate Crimes Live in Fear”, BBC News, 21 fevereiro 2022, [www.bbc.com/news/world-asia-india-60225543](http://www.bbc.com/news/world-asia-india-60225543).

11. Vrinda Grover, “Assessing India’s Legal Framework on the Right to Peaceful Assembly”, International Center for Not-for-Profit Law, dezembro 2021, [www.icnl.org/post/report/assessing-indias-legal-framework-on-the-right-to-peaceful-assembly](http://www.icnl.org/post/report/assessing-indias-legal-framework-on-the-right-to-peaceful-assembly).

12. Murali Krishnan, “India: ‘Internet Shutdown Capital of the World’”, *Deutsche Welle*, 15 março 2023, [www.dw.com/en/india-internet-shutdown-capital-of-the-world/a-64997062](http://www.dw.com/en/india-internet-shutdown-capital-of-the-world/a-64997062).

13. Aakar Patel, *Price of the Modi Years* (Délhi: Vintage, 2022), cap. 5; Ganguly, “Dissent Is ‘Anti-National’ in Modi’s India”.

14. Christophe Jaffrelot e Vihang Jumble, “One-Man Show”, *Caravan*, 15 dezembro 2020, <https://caravanmagazine.in/media/republic-debates-study-shows-channel-promotes-modi-ndtv>.

15. Media Ownership Monitor, India, 2023, <http://india.mom-gmr.org/en/>.

16. “BloombergQuint Gives Up After Three Years, Suspends TV Division”, 20 abril 2020, *NewsLaundry*, [www.newslaundry.com/2020/04/22/bloombergquint-gives-up-after-three-years-suspends-tv-division](http://www.newslaundry.com/2020/04/22/bloombergquint-gives-up-after-three-years-suspends-tv-division); Repórteres Sem Fronteiras, India Country Report 2023, <https://rsf.org/en/country/india>. Anjana Krishnan, Reuters Institute, Universidade de Oxford, India Report 2022, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022/india>.

17. Astha Rajvanshi, “India’s Richest Man Is Buying a Major TV Channel. It’s a Blow to Independent Media in the Country”, *Time*, 1 dezembro 2022, <https://time.com/6238075/india-ndtv-gautam-adani-narendramodi/>.

18. Hannah Ellis-Petersen, “Indian Journalists Say BBC Raid Part of Drive to Intimidate Media”, *Guardian*, 18 fevereiro 2023, [www.theguardian.com/world/2023/feb/18/indian-journalists-bbc-raid-media](http://www.theguardian.com/world/2023/feb/18/indian-journalists-bbc-raid-media).

19. Umang Poddar, “Can the Police in India Force Someone to Hand Over Their Phone and Check Their Messages?”, *Scroll.in*, 4 novembro 2021, <https://scroll.in/article/1009529/can-the-police-in-india-force-someone-to-hand-over-their-phone-and-check-their-messages>.

20. Sani Ali e Amber Sharma, “In Modi Era, the Role of Parliamentary Committees Is Getting Diminished”, *Scroll.in*, 16 setembro 2020; Zoya Hasan, “Indian Parliament Is Diminished by Official Disruption”, *The Wire*, 9 abril 2023; “80 RTI Activists Killed Since 2014, Yet Modi Govt ‘Refuses’ to Implement Whistleblowers Act”, *The Counterview*, 12 dezembro 2019.

21. S.P. Sathe, *Judicial Activism in India: Transgressing Borders and Enforcing Limits* (Nova Délhi: Oxford University Press, 2002), 249.

22. Manu Sebastian. “How Has the Supreme Court Fared During the Modi Years?”, *The Wire*, 12 abril 2019, <https://thewire.in/law/supreme-court-modi-years>.

23. J. Chelameswar, “Bonhomie Between Judiciary, Government Sounds Death Knell to Democracy”, *Scroll.in*, 29 março 2018, <https://scroll.in/article/873787/full-text-bonhomie-between-judiciary-and-government-sounds-the-death-knell-to-democracy>.

24. Arvind Narrain, *India's Undeclared Emergency: Constitutionalism and the Politics of Resistance* (Délhi: Westland Publications, 2021).

25. Ashutosh Varshney, “Democratic Unclogging”, *Indian Express*, 18 maio 2023.

# A morte exagerada da democracia indiana

*Rahul Verma*

*Rahul Verma é pesquisador do Centre for Policy Research em Nova Délhi.*

O governo do primeiro-ministro Narendra Modi, liderado pelo Partido do Povo Indiano (BJP), está agora no último ano de seu segundo mandato, e todas as análises internacionais sobre seu desempenho no cargo trazem como pano de fundo a percepção de um retrocesso democrático da Índia. Desde o início de seu mandato, em 2019, importantes observadores da democracia rebaixaram o status da Índia para uma “democracia imperfeita” e uma “autocracia eleitoral”.<sup>1</sup> Há controvérsia sobre essas classificações — afinal, elas se baseiam em uma série de variáveis subjetivas, e especialistas em temas referentes à Índia possuem suas próprias preferências ideológicas.<sup>2</sup> Há, contudo, um consenso quase unânime entre os estudiosos de que a cultura política do país está passando por uma transição importante, e agora a Índia pode, na melhor das hipóteses, ser descrita como uma “democracia eleitoral”, já que os elementos liberais de sua democracia estão sob ataque. Observadores e pesquisadores da democracia apontam para uma grave deterioração das liberdades civis, intolerância às minorias religiosas e o enfraquecimento da autonomia institucional como as

\*Publicado originalmente como “The Exaggerated Death of Indian Democracy”, *Journal of Democracy*, Volume 34, Number 3, July 2023 © 2023 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

principais fontes do declínio democrático na Índia. Não é surpresa que também destaquem as ações e omissões do governo de Modi como os principais impulsionadores do retrocesso democrático da Índia.<sup>3</sup>

No entanto, eu argumentaria que as declarações sobre a morte da democracia indiana são manifestamente exageradas. As características estruturais de um sistema de partido dominante que também é marcado por uma profunda polarização partidária estão sendo confundidas com retrocesso democrático. Isso não quer dizer que não haja motivos para preocupação — as instituições estão sendo testadas e o tratamento dado às minorias religiosas (especialmente os muçulmanos) em muitas partes da Índia se agravou. Mas parece haver um viés de recentidade afetando nossas avaliações sobre a saúde da democracia indiana. Seus problemas não começaram com a ascensão do BJP sob Modi, nem são o partido e o primeiro-ministro os únicos responsáveis pelo atual atoleiro em que o país se encontra. Isso vem sendo gestado há muito tempo.<sup>4</sup> O momento atual da Índia foi moldado, em parte, por vários fatores — as forças sociais desencadeadas durante a primeira metade do século 20, o movimento nacional contra o colonialismo, a divisão do país com base na religião, os debates conturbados na Assembleia Constituinte (1946–50), a ilusão de que a Índia era uma democracia liberal antes de 2014 e a lenta ascensão do BJP em nível nacional. O sistema de partido dominante e a polarização partidária, moldada tanto pela religião quanto pela ideologia, agora exacerbam tendências antes adormecidas.

Então, como devemos entender esse momento? Primeiro, devemos olhar para o debate sobre a saúde democrática da Índia por uma lente histórica. Segundo, devemos examinar as mudanças sistêmicas associadas à ascensão de um novo sistema de partido dominante que, em sua essência, foi marcado pelo declínio de um antigo pacto de elite. Isso ajudará a explicar por que os conflitos políticos estão se espalhando pelas ruas. Terceiro, um exame das pesquisas de opinião pública

oferecerá uma imagem mais clara de como os cidadãos indianos percebem o funcionamento de sua democracia e se estão preocupados com os rumos do país. Somente então podemos dizer se a democracia indiana está verdadeiramente em perigo.

## **O debate sobre a saúde democrática da Índia**

Há um consenso emergente de que os princípios fundamentais que sustentam a “primeira república” da Índia estão abrindo caminho para uma “nova Índia” com uma cultura política completamente diferente — uma que é antagônica à visão constitucional do país. Este suposto ataque à democracia inclui a fusão do partido governante com o Estado.<sup>5</sup> Alguns estudiosos descreveram a ascensão de Modi como uma “contrarrevolução” das castas superiores, que se uniram em torno do BJP para resistir à crescente afirmação das castas inferiores (em termos de direitos e inclusão), que definiu a política indiana nas últimas décadas. Outros aludiram às tendências mais centralizadoras desse regime, no qual o pacto federativo então vigente está sob pressão, o capitalismo de compadrio está se enraizando mais profundamente e a natureza do estado de bem-estar da Índia está mudando.<sup>6</sup>

Proponentes dessa visão argumentam que o governo do BJP vem ignorando as normas democráticas da Índia e destruindo suas instituições democráticas.<sup>7</sup> Em sua opinião, o governo limitou severamente a liberdade de expressão e usou a polícia e as forças de segurança para reprimir o dissenso. Ao mesmo tempo, o governo não fez nada para impedir o vigilantismo anti-islâmico, que está se tornando cada vez mais normalizado, e até mesmo foi cúmplice dessas práticas ilegais. A independência do Judiciário é questionável, uma vez que decisões judiciais recentes se alinharam com o governo em matéria de liberdades civis e dissenso, em clara contradição com a Constituição. A independência da Comissão Eleitoral também está agora em xeque, dadas as recentes decisões tendenciosas a favor do BJP.

Outros, no entanto, veem a emergência de um novo consenso político como símbolo de “transformação econômica, aprofundamento democrático, afirmação social, rejuvenescimento da nação indiana e renascimento da civilização indiana”.<sup>8</sup> Esse ponto de vista celebra o momento atual como a libertação do “mito da Índia secular-socialista” e uma correção muito necessária da ruptura original da Índia com o passado “civilizacional”.<sup>9</sup>

É no contexto do passado da Índia que devemos avaliar seu impulso majoritário, bem como o seu sucesso em permanecer uma democracia contra todas as expectativas. Houve previsões apocalípticas desde que o grande experimento democrático da Índia começou — que certamente fracassaria e se fragmentaria em muitos pedaços. Alguns argumentaram que um modelo transplantado de democracia projetado para populações geograficamente limitadas e socialmente homogêneas da Europa Ocidental estava fadado a enfrentar obstáculos na Índia — um país continental, subdesenvolvido e multiétnico. Outros apontaram que a Constituição indiana, em certos aspectos, foi uma imposição liberal a uma sociedade profundamente conservadora. Sobre essa discrepância, B.R. Ambedkar, o presidente do comitê de elaboração da Constituição, declarou em um discurso em novembro de 1948 perante a Assembleia Constituinte que “a democracia na Índia é apenas uma camada superficial no solo indiano, que é essencialmente antidemocrático”. A Constituição era decididamente liberal, mas as massas, em sua maioria, tinham laços apenas superficiais, se é que tinham algum, com o tipo de visão progressista que o documento trazia.

Constituições raramente são perfeitas, assim como os esforços para a sua criação. Da mesma forma, afirmar que a erosão dos valores democráticos em curso é criação de um só partido, o BJP, é uma simplificação insustentável. Além do viés de recentidade, é fato que outros partidos que estão no poder no nível estadual também violam normas democráticas, mas não recebem o mesmo grau de crítica dirigida

ao BJP. Um exemplo disso são os recorrentes episódios de violência eleitoral em Bengala Ocidental, governada pelo partido Trinamool Congress desde 2011 e, antes disso, pelo Partido Comunista da Índia.

Para ser justo, muitos estudiosos reconheceram explicitamente que o BJP não está sozinho na instrumentalização da máquina estatal para fins políticos.<sup>10</sup> Não foram apenas os governos nacionais anteriores do Partido do Congresso\* que usaram a máquina estatal para acertar contas com adversários políticos, muitos governos estaduais nas últimas quatro décadas também o fizeram. Foi sob a primeira-ministra Indira Gandhi (1966–77), afinal, que a ideia de um “Judiciário e burocracia comprometidos” — ou seja, leais ao governo — foi posta em prática.<sup>11</sup> Sucessivos governos, tanto em nível nacional como estadual, seguiram esse princípio. O histórico de governos nacionais liderados pelo Partido do Congresso que usaram o artigo 356 da Constituição para dissolver governos estaduais liderados pela oposição é bem documentado, assim como o declínio de longa data do desempenho do Parlamento como fórum de deliberação democrática.<sup>12</sup>

Por fim, a marginalização econômica e política das minorias religiosas da Índia, especialmente os muçulmanos, não é um fenômeno recente. A representação muçulmana na política indiano sempre foi baixa e sua diminuição recentemente não é produto simplesmente da ascensão do BJP ao poder central. As relações entre as comunidades hindu e muçulmana da Índia nunca foram tratadas por meio de um diálogo nacional após a partição<sup>†</sup> (1947) e evoluíram sem qualquer esforço formal para determinar o lugar dos muçulmanos no corpo político da Índia.<sup>13</sup> Afinal, as tensões religiosas entre hindus e muçulmanos

---

\* Nota do editor brasileiro: Fundado em 1885, o INC (Indian National Congress), ou Partido do Congresso, é a agremiação política mais antiga da Índia. Sob a liderança de Mahatma Gandhi e Jawaharlal Nehru, foi crucial no processo de libertação da Índia do jugo do Império Britânico. Desde a independência da Índia, em 1947, liderou governos nacionais por 54 anos e já teve seis primeiros-ministros indianos, entre eles Nehru, o primeiro premiê indiano pós-independência, e Indira Gandhi.



têm sido descritas como uma das metanarrativas da política indiana pós-independência. Nada disso pretende encobrir as falhas do regime atual, mas apenas colocar uma lente comparativa sobre a saúde democrática da Índia.

## O sistema partidário dominado pelo BJP

Uma democracia governada por um partido dominante é decididamente diferente de uma governada por coalizão. Entre 1989 e 2014, a Índia foi governada por diferentes coalizões; estudiosos referem-se a isso como o *terceiro sistema partidário* do país. Nessa época, o poder político estava espalhado entre várias instituições, o Parlamento servia como uma importante plataforma para negociação, os tribunais e a Comissão Eleitoral da Índia afirmavam sua autonomia e o financiamento de campanhas era mais bem disperso entre vários partidos.<sup>14</sup> Tudo isso começou a mudar quando um único partido — dessa vez, o BJP — tornou-se novamente dominante no nível nacional. O sistema agora se parece muito mais com o *segundo sistema partidário* da Índia (1967-89), quando o Partido do Congresso, embora um pouco enfraquecido, começou a enfrentar séria competição política nas eleições estaduais, mas permaneceu a força política dominante nacionalmente.

É importante ressaltar o paradoxo que marca o sistema partidário dominado pelo BJP. A democracia indiana está se expandindo e se aprofundando em alguns aspectos e encolhendo em outros. O comparecimento às urnas tem aumentado continuamente nos últimos anos, tanto nas eleições estaduais quanto nacionais. Mais mulheres estão votando e concorrendo a cargos eletivos, e mais partidos estão lan-

---

‡ Nota do editor brasileiro: Quando o domínio britânico chegou ao fim, em 1947, o subcontinente indiano foi dividido em dois países independentes: a Índia (de maioria hindu) e o Paquistão (de maioria muçulmana), sendo que este último tinha uma parte de seu território a oeste e outra, a leste, o Paquistão Oriental. Em 1972, foi reconhecida a independência da parte oriental, que passou a se chamar Bangladesh.

çando candidatos. O perfil social dos candidatos, dos eleitos e dos que são nomeados ministros também vem se diversificando. E, ao contrário das democracias ocidentais, na Índia os cidadãos menos abastados continuam votando mais. Tudo isso indica que uma fatia maior do eleitorado está tendo voz na política do que em anos anteriores. Ao mesmo tempo, a maioria das organizações partidárias tornou-se centralizada e centrada na família. Os candidatos vencedores geralmente são ricos e pertencem a dinastias políticas. Essas tendências não surgiram na última década e não são criação do BJP. Dito isto, o partido parece mais preparado do que outros para se adaptar a essas tendências políticas.

Além disso, há um crescente déficit de confiança entre governo e oposição que reflete fielmente as dinâmicas do segundo sistema partidário. Ambos os lados se sentem sitiados e o discurso político reduz-se à deslegitimação do partido ou candidato rival. O governo classifica qualquer discordância como uma manobra destinada a servir aos interesses das velhas elites e frequentemente chama o dissenso de “antipatriótico”. Enquanto isso, a oposição e os atores da sociedade civil tendem a retratar Modi, sem dúvida um dos políticos mais populares da Índia pós-independência, como um agente das grandes corporações.

O BJP, acreditando que todas as instituições do governo estavam nas mãos de apoiadores do Partido do Congresso e continuavam a servir os interesses do partido mesmo quando este já estava fora do poder, decidiu que a única maneira de criar uma “nova Índia” seria expurgando-o, assim como as forças políticas, sociais e econômicas que tradicionalmente o apoiavam. Na sua tentativa de mudar a natureza do pacto das elites, o governo do BJP vem usando todos os meios possíveis — permitindo que líderes da oposição fossem presos por acusações de corrupção enquanto o caso ainda tramitava na Justiça e aplicando impunemente medidas draconianas (algumas aprovadas durante o regime anterior, liderado pelo Partido do Congresso sob a

liderança de Manmohan Singh) contra organizações e membros da sociedade civil.

O BJP também parece presumir que a oposição às suas políticas e programas raramente é baseada em princípios, mas impulsionada pelas antigas elites, que já não detêm o mesmo acesso aos altos cargos como antes. Isso é especialmente verdade quando até mesmo atos rotineiros do governo são por vezes retratados como antidemocráticos — por exemplo, quando o primeiro-ministro Modi conduziu a inauguração do novo prédio do Parlamento, em vez do presidente, que é o chefe de Estado, a oposição boicotou a cerimônia. O regime atual parece ter decidido adotar posições maximalistas para se contrapor à postura maximalista da oposição. O governo também se viu em rota de colisão com vários grupos de interesse (como agricultores e estudantes) que organizaram protestos em massa. O fracasso do Parlamento em chegar a um acordo negociado sobre algumas dessas demandas levou a frequentes protestos de rua. A polarização política vem reduzindo o espaço do centro e tornando a comunicação entre o partido no poder e a oposição quase impossível.

### **Discurso das elites versus opinião pública**

Esse discurso das elites políticas, marcado por profunda desconfiança, deixou pouco espaço para um novo acordo político negociado. É improvável que isso mude tão cedo. Da mesma forma, os debates acadêmicos continuam a repousar sobre velhas categorias conceituais enquanto a realidade está se transformando. Por exemplo, o debate sobre retrocesso democrático na Índia ainda vê o populismo de direita, o nacionalismo hindu, o majoritarismo político, os impulsos antidemocráticos e a religiosidade hindu como categorias sobrepostas. Isso pode ser verdade para essa elite acadêmica (embora não haja evidências empíricas), mas certamente não é o caso para as massas populares, que veem a situação sob outras lentes.

A baixa correlação entre essas variáveis aumenta a importância de se compreender as razões por trás do contínuo sucesso do BJP no nível nacional. A popularidade de Modi, por si só, não é capaz de explicar o extermínio da oposição nacional e a convergência ideológica da direita. Além disso, os cidadãos indianos tendem a apoiar a tolerância política em relação às minorias religiosas, denunciam ações do governo que acreditam estar erradas, criticam o governo do BJP por seu desempenho mediano na melhoria das condições econômicas e rotineiramente votam contra os atuais ocupantes do cargo em eleições estaduais por conta do mau desempenho. Nada disso parece sinalizar um retrocesso democrático.

A pesquisa Lokniti-CSDS [Programa Lokniti sobre Democracia Comparada do Centro para o Estudo das Sociedades em Desenvolvimento] de 2019 mostrou que os eleitores típicos do BJP podem não ser tão religiosos quanto comumente se supõe, ainda que se identifiquem como hindus.<sup>15</sup> De fato, os eleitores que deixaram o partido quando Modi se tornou seu candidato a primeiro-ministro em 2014 tendiam a ser mais ativamente religiosos. Ao mesmo tempo, os novos eleitores do BJP tendem a ter uma visão mais majoritária. De forma semelhante, outra pesquisa realizada em toda a Índia mostrou que o populismo de direita e o nacionalismo hindu são fenômenos distintos entre os eleitores, que podem ou não se sobrepor.<sup>16</sup>

---

***É verdade que a política que emergiu sob o governo do BJP é uma ruptura com o passado. Mas reduzir o contexto atual, que é marcado por várias tendências contraditórias, a um inequívoco retrocesso democrático seria uma injustiça com a trajetória da Índia como democracia nos últimos 76 anos.***

---

Como os cidadãos indianos veem a democracia de seu país? Muitas pesquisas realizadas nos últimos anos mostraram que a maioria

dos entrevistados está satisfeita com o estado da democracia indiana. Mais de 60% dos indianos entrevistados para o relatório de 2020 do Pew Research Center sobre satisfação e valores democráticos disseram estar satisfeitos com o funcionamento da democracia no país.<sup>17</sup> Pode surpreender alguns que, entre os 34 países pesquisados, apenas a Suécia obteve uma pontuação melhor nesse quesito, com 72% dos entrevistados suecos expressando satisfação com sua democracia. Em 2022, o Centre for Policy Research (CPR) e a CVoter Foundation conduziram uma pesquisa com mais de cinco mil indianos, perguntando se eles achavam que a Índia havia se tornado mais ou menos democrática na última década. Quase metade dos entrevistados (cerca de 48%) disse que o estado da democracia na Índia melhorou na última década, e apenas um quarto disse que piorou (28%). Entre as várias instituições, o Exército é visto como o mais confiável, com um nível geral de confiança de 94%. É seguido pela Comissão Eleitoral da Índia (72%), pelo Judiciário (70%), pelo Parlamento (64%), pelos meios de comunicação (62%), pela administração pública (56%) e pela polícia (55%). Embora a confiança na Comissão Eleitoral permaneça notavelmente alta, houve algumas preocupações sobre a lisura do processo eleitoral nos últimos anos.<sup>18</sup>

Os indianos podem estar satisfeitos de maneira geral com o status da democracia do país, mas isso não significa que não estejam preocupados com o rumo da democracia da Índia ou que não se preocupem com a segurança e o bem-estar das pessoas marginalizadas — minorias religiosas, os pobres, as mulheres e as castas mais baixas. A pesquisa CPR-CVoter perguntou aos entrevistados se eles acreditavam que a Índia poderia mergulhar em um regime autocrático. Cerca de 39% pareciam considerar isso uma possibilidade real, enquanto a maioria (51%) não pensava assim, e 10% não tinham certeza. Há claras diferenças partidárias nessas questões, com os eleitores da oposição mais propensos a acreditar que as normas democráticas da Índia estão sob pressão. Há também uma divisão partidária perceptível, embora não

tão acentuada, em como os entrevistados percebem as instituições como confiáveis.

Em outra pesquisa, apenas com pessoas da classe média urbana, observamos que a maioria preferiria ter um líder forte, uma liderança de tecnocratas ou um regime militar do que realizar eleições e ter um governo parlamentar. As maiores diferenças não foram entre aqueles que se identificaram com o BJP ou com o Partido do Congresso, mas entre os partidários mais ferrenhos (independentemente do partido) e os partidários moderados ou fracos.<sup>19</sup> Entre os partidários mais ferrenhos que se identificavam com os principais partidos políticos, o apoio ao regime militar ou a um país sem eleições foi muito maior. Esses resultados indicam que cidadãos altamente partidários se sentem mais à vontade sendo governados por alguém que compartilhe sua visão ideológica de mundo do que por um adversário, mesmo que isso signifique abandonar alguns valores democráticos. Essas diferenças partidárias, como mostram sucessivas rodadas da pesquisa, estão agora influenciando a visão dos entrevistados sobre a história da Índia, sua cultura popular e até mesmo deteriorando as relações pessoais.

### **Uma nova realidade**

A Índia sempre foi singular entre as democracias do mundo, o que significa que não pode ser devidamente compreendida usando as mesmas medidas e padrões aplicados na avaliação das democracias ocidentais. É verdade que a política que emergiu sob o governo do BJP é uma ruptura com o passado. Mas reduzir o contexto atual, que é marcado por várias tendências contraditórias, a um inequívoco retrocesso democrático seria uma injustiça com a trajetória da Índia como democracia nos últimos 76 anos.

Naturalmente, isso é alarmante para aqueles que acreditam que a erosão das normas democráticas é sistêmica e, portanto, mais duradou-

ra do que antes. E, para países com instituições fracas como a Índia, eles acreditam que qualquer renovação democrática se torna um desafio de longo prazo. Precisamos, portanto, fazer uma avaliação mais lúcida desse momento. As velhas lentes conceituais não conseguem oferecer uma explicação satisfatória para o que está acontecendo sob o governo do BJP — erosão democrática em certas áreas, como liberdades civis e proteção de minorias, mas aprofundamento das normas democráticas em muitas outras áreas. Para entender todas as implicações dessas mudanças, será necessário um novo arcabouço analítico. Por exemplo, o BJP obteve sucesso em criar uma coalizão social que agora inclui mais mulheres (que, nas eleições recentes, têm votado em maior número no BJP do que em qualquer outro partido) e mais eleitores pobres, das áreas rurais e de castas mais baixas, além de sua tradicional base de apoio entre eleitores urbanos e de classe média.

Também é importante lembrar que, em muitos países que atualmente passam por um retrocesso democrático, novos regimes políticos surgiram à medida que os antigos entraram em colapso por suas próprias deficiências. A onda global de líderes nacionalistas-populistas não ocorreu no vácuo. E sua popularidade contínua não pode simplesmente ser ignorada. Muitos desses líderes possuem uma sólida base de apoio e, em muitos desses países, a oposição política permanece um tanto desacreditada. À medida que líderes nacionalistas-populistas reformulam a política de seus países para se conformar à sua visão ideológica de mundo, a linha entre a discordância e a dissidência permanecerá tênue. Assim, as noções expansivas de democracia, que foram vislumbradas durante a “terceira onda” de democratização, continuarão sob pressão no futuro próximo.

## Notas

1. Ashutosh Varshney, “How India’s Ruling Party Erodes Democracy”, *Journal of Democracy* 33 (outubro 2022): 104–18.

2. Andrew Little e Anne Meng, “Measuring Democratic Backsliding”, OSF Preprints, 17 janeiro 2023, <https://doi.org/10.31219/osf.io/n32zk>.

3. Também seria prudente não desconsiderar as tendências globais ao tentar compreender a fase atual de recessão democrática, como a mudança na ordem geopolítica, demandas complexas de governança em meio à desaceleração econômica e o surgimento de novos tipos de atores não estatais (incluindo as *big techs*) tentando influenciar a política doméstica.

4. Yogendra Yadav, *Making Sense of Indian Democracy: Theory as Practice* (Ranikhet, Índia: Permanent Black, 2020).

5. Tarunabh Khaitan, “Killing a Constitution with a Thousand Cuts: Executive Aggrandizement and Party-State Fusion in India”, *Law and Ethics of Human Rights* 14, n. 1 (2020): 49–95.

6. Pranab Bardhan, “The ‘New’ India”, *New Left Review*, 30 agosto 2022; John Echeverri-Gent, Aseema Sinha, e Andrew Wyatt, “Economic Distress Amidst Political Success: India’s Economic Policy Under Modi, 2014–19”, *India Review* 20, n. 4 (julho–setembro 2021): 402–35; Yamini Aiyar e Louise Tillin, “One Nation, BJP, and the Future of Indian Federalism”, *India Review* 19, n. 2 (março–abril 2020): 117–35.

7. Madhav Khosla e Milan Vaishnav, “The Three Faces of the Indian State”, *Journal of Democracy* 32 (janeiro 2021): 111–25.

8. Abhinav Prakash Singh, “Ayodhya Marks the Twilight of the First Republic”, *Hindustan Times*, 6 agosto 2020.

9. Madhusudan Harsh e Rajeev Mantri, *A New Idea of India: Individual Rights in a Civilizational State* (Chennai: Westland Publications, 2020).

10. Muitos acadêmicos, incluindo Pratap Bhanu Mehta e Ramchandra Guha, apontaram o déficit liberal entre os atuais partidos de oposição da Índia. Em sua visão, o BJP tem usado esses instrumentos de forma muito mais eficaz para manter a oposição sob controle.



11. Atul Kohli, *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability* (Nova York: Cambridge University Press, 1990).

12. Anoop Sadanandan, “Bridling Central Tyranny in India: How Regional Parties Restrain the Federal Government”, *Asian Survey* 52, n. 2 (março–abril 2012): 247–69; M.R Madhavan, “The Parliament” in *Rethinking Public Institutions in India*, eds. Devesh Kapur, Pratap Bhanu Mehta, e Milan Vaishnav (Nova Délhi: Oxford University Press, 2017).

13. Hilal Ahmed, *Siyasi Muslims: A Story of Political Islams in India* (Délhi: Penguin Random House India Private Limited, 2019); Hasan Suroor, *Unmasking Indian Secularism: Why We Need a New Hindu-Muslim Deal* (Délhi: Rupa Publications, 2022). Para uma exploração mais detalhada desse ponto, ver Rahul Verma e Armaan Mathur, “Indian Democracy’s Paradoxical Moment”, *India Forum*, 15 novembro 2002.

14. É verdade que o BJP tem vantagens significativas em relação ao financiamento de campanha. O domínio nacional do partido permite que ele atraia mais doadores. As ambiciosas elites políticas e econômicas têm muito mais propensão a se alinhar com o partido dominante do que com os atores mais fracos. Ver, também, Stanley Kochanek, “Briefcase Politics in India: The Congress Party and the Business Elite”, *Asian Survey* 27, n. 12 (dezembro 1987): 1278–301.

15. Pradeep Chhibber e Rahul Verma, “The Rise of the Second Dominant Party System in India: BJP’s New Social Coalition in 2019”, *Studies in Indian Politics* 7 (dezembro 2019): 131–48.

16. Ashutosh Varshney, Srikrishna Ayyangar, e Siddharth Swaminathan, “Populism and Hindu Nationalism in India”, *Studies in Comparative International Development* 56, n. 2 (2021): 197–222.

17. Pew Research Center, “Democratic Rights Popular Globally but Commitment to Them Not Always Strong”, fevereiro 2020, 23, [www.pewresearch.org/global/2020/02/27/satisfaction-with-democracy](http://www.pewresearch.org/global/2020/02/27/satisfaction-with-democracy). Apenas 26% dos entrevistados indianos expressaram insatisfação com o funcionamento da democracia no país.

18. Centre for Policy Research e CVoter Foundation, “How Indians View India and the World”, setembro 2022, [https://cprindia.org/wp-content/uploads/2022/10/How-Indians-View-India-and-the-World\\_Web.pdf](https://cprindia.org/wp-content/uploads/2022/10/How-Indians-View-India-and-the-World_Web.pdf). Outros, sobre essa questão,

responderam que o estado da democracia indiana permaneceu igual (17%) ou não opinaram (7%).

19. Rahul Verma e Ankita Barthwal, “Our Democratic Backsliding, in Charts”, Livemint, 19 junho 2022, [www.livemint.com/politics/news/polarized-politics-pushingurban-indians-towards-authoritarian-anti-election-views-finds-survey-11642571506813.html](http://www.livemint.com/politics/news/polarized-politics-pushingurban-indians-towards-authoritarian-anti-election-views-finds-survey-11642571506813.html). As três categorias de partidários baseiam-se nas reações dos entrevistados a quatro cenários envolvendo o partido político com o qual afirmam se identificar mais. O índice partidário, uma medida do nível de ligação com o partido político preferido, mostra que a parcela de partidários fervorosos está aumentando.

## Peru: o perigo de uma democracia fraca

*Rodrigo Barrenechea e Alberto Vergara*

*Rodrigo Barrenechea é professor-assistente de ciências sociais da Universidad Católica del Uruguay e pesquisador-visitante do David Rockefeller Center for Latin American Studies da Universidade Harvard em 2022–23. Alberto Vergara é professor de ciências políticas e sociais da Universidad del Pacífico em Lima.*

**P**ara o Peru, os últimos sete anos foram um período de constante agitação política e decadência democrática. O país teve sete presidentes em igual número de anos. No início de dezembro de 2022, o presidente Pedro Castillo reagiu a repetidas tentativas de impeachment no Congresso por meio de um autogolpe. Fracassou, assim como sua subsequente tentativa de fuga do país. Ele agora está preso, e sua sucessora, a primeira vice-presidente Dina Boluarte, agora presidente interina, tem reagido aos protestos nas ruas por meio de repressão armada numa escala que não tem lugar em uma democracia. Em janeiro de 2023, a revista *Economist* classificou o Peru como um “regime híbrido” em seu índice anual do estado da democracia no mundo.<sup>1</sup>

A literatura acadêmica sobre “retrocesso democrático” supõe quase por definição que, quando as democracias morrem, a causa seja o acúmulo excessivo de poder em poucas mãos — muitas vezes nas de um único homem-forte, como Viktor Orbán na Hungria, Recep Tayyip

\*Publicado originalmente como “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, *Journal of Democracy*, Volume 34, Number 2, April 2023 © 2023 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Erdogan na Turquia ou Rodrigo Duterte nas Filipinas. O caso do Peru, no entanto, sugere que esse não é o único caminho: as democracias também podem perecer com a diluição do poder. A democracia peruana está à beira do colapso não por causa de um tirano popular, mas porque tem sido assolada por uma miríade de líderes impopulares e inexperientes que tiveram pouco incentivo para agir senão por motivos imediatistas. Partidos e elites políticas capazes de unir interesses e representar a sociedade são tão escassos que a democracia mal consegue funcionar e o Estado tem dificuldade em desempenhar minimamente suas funções. O Peru, em resumo, passou por um processo de “esvaziamento democrático”.

A política cotidiana do Peru é marcada por acontecimentos que refletem uma democracia frágil ou sinalizam um regime não democrático. Nos últimos anos, o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo resultou em sete processos destinados a remover um presidente do cargo. Três desses processos tiveram sucesso, o terceiro e mais recente sendo o impeachment e a destituição do presidente Castillo pelo Congresso como resposta imediata à sua tentativa de golpe. Em 2019, o presidente Martín Vizcarra dissolveu o Congresso durante uma disputa sobre medidas anticorrupção. O clima de constantes confrontos de alta relevância — com ramos rivais não apenas discordando, mas ameaçando “acabar” politicamente uns com os outros — levou o Exército a se envolver cada vez mais no processo político. Um presidente interino, Manuel Merino, teve que renunciar em novembro de 2020 após apenas cinco dias no cargo. Na última rodada de problemas, sob a presidência de Boluarte, protestos violentos inundaram o país. Os protestos e a repressão brutal do Exército e da Polícia Nacional levaram à morte de sessenta pessoas até o momento em que este artigo era escrito, em março de 2023.<sup>2</sup> A trajetória recente confirma que o regime político do país está se afastando da democracia.

***Os meses recentes de abusos de direitos e uso excessivo da força no Peru parecem uma forma mais clássica de deterioração democrática, uma guinada em direção à coerção e ao autoritarismo. A tendência de mais longo prazo, no entanto, revela um problema diferente: o dilema do Peru é uma crise não de acumulação de poder, mas de diluição de poder.***

segundo turno em junho de 2016 com uma votação historicamente baixa, de cerca de 20%. Depois de se recusar a aceitar sua derrota, Keiko Fujimori prometeu implementar seu programa de governo por meio do Congresso unicameral, onde seu partido tinha maioria — 73 das 130 cadeiras.

Em março de 2018, o Congresso derrubou PPK em sua segunda tentativa em quatro meses, citando seu envolvimento no enorme escândalo de corrupção da Odebrecht. O meio utilizado para destituí-lo foi o artigo 113 da Constituição de 1993, que estabelece que um dos mecanismos capazes de tornar o cargo presidencial “vago” (*vacancia*) é uma declaração do Congresso de que o titular sofre de “incapacidade física ou *moral* permanente” [grifo nosso]. Ele renunciou em 21 de março, pouco antes de uma votação em que parlamentares de esquerda teriam se juntado aos fujimoristas para removê-lo do cargo. Relatos subsequentes insinuaram que o primeiro vice-presidente Vizcarra, um ex-governador regional ainda pouco conhecido no cenário nacional, estava articulando secretamente com o campo de Fujimori.<sup>3</sup>

Sete anos atrás, a eleição presidencial nesse país andino de 34 milhões de habitantes apresentou um segundo turno excepcionalmente apertado entre Pedro Pablo Kuczynski (PPK) e Keiko Fujimori, filha e herdeira política de Alberto Fujimori, presidente autoritário do Peru nos anos 1990. PPK venceu por uma margem de apenas cerca de 40 mil votos em uma disputa em que mais de dezessete milhões de eleitores foram às urnas. Ele chegou ao

As sementes da guerra entre os poderes haviam sido plantadas. PPK tentou permanecer no cargo negociando com os parlamentares, mas acabou enfrentando a arma mais destrutiva do Congresso. Vizcarra adotou uma linha hostil ao Congresso e ao campo de Fujimori, formando uma ampla coalizão popular para compensar sua falta de apoio partidário. Em dezembro de 2018, ele garantiu a aprovação (por ampla margem) de um referendo que proibia a reeleição de membros do Congresso em mandatos consecutivos.

Em setembro de 2019 veio outra escalada, após Vizcarra dissolver o Congresso no âmbito da disputa anticorrupção. Ele usou outro dispositivo constitucional (artigo 134), que permite ao chefe do Executivo dissolver o Congresso e convocar uma nova eleição se os legisladores censurarem ou negarem duas moções de confiança consecutivas do Conselho de Ministros.

O Congresso imediatamente declarou as ações de Vizcarra inconstitucionais, disse que sua presidência estava suspensa e nomeou a segunda vice-presidente Mercedes Aráoz (a segunda vice-presidente de PPK) como sua substituta interina. A confusão reinou por algumas horas até que o popular Vizcarra postou nas redes sociais uma foto sua com o chefe da Polícia Nacional e os principais comandantes militares. Aráoz recusou sua nomeação pelo Congresso para a presidência em 1º de outubro, e o Tribunal Constitucional posteriormente selou a vitória de Vizcarra, ao decidir que sua dissolução do Congresso havia sido legal.

Quando havia dois pretendentes disputando a Presidência do Peru, Vizcarra venceu mostrando (com a foto online) que tinha o apoio das Forças Armadas. Mas as escaladas são difíceis de parar. O Congresso escolhido por meio das eleições antecipadas de janeiro de 2020 tinha 58 membros a menos do partido de Keiko Fujimori, mas a nova legislatura permaneceu em oposição ao presidente. (Sem um partido para apoiá-lo, Vizcarra não havia lançado ninguém para disputar as eleições

legislativas, e os parlamentares recém-eleitos rapidamente adotaram uma postura defensiva contra um presidente popular e antagonico ao Congresso.) Mais uma vez o artigo 113 foi escolhido como o método para declarar vago o cargo de presidente. Dessa vez, a questão subjacente eram as acusações de corrupção contra Vizcarra, que datavam de seu período como governador no sul do Peru. A primeira tentativa, em setembro de 2020, fracassou. A segunda, em novembro, teve sucesso. Vizcarra deixou o cargo discretamente em 9 de novembro.

A rapidez com que, em meio a uma pandemia, um Congresso impopular agiu para afastar um presidente popular provocou indignação. Merino, a indicação do Legislativo para a Presidência do Peru, foi recebido com forte rejeição popular. Ele nomeou um gabinete repleto de figuras autoritárias de direita e mobilizou as forças de segurança para se manter no poder, mas, em menos de uma semana, os protestos o forçaram a entregar o cargo a outro presidente de transição, embora não antes de a repressão severa levar a duas mortes e mais de uma centena de feridos.

A eleição presidencial de 2021 viu a erosão democrática ganhar uma nova dimensão. Se as ações dos políticos haviam rebaixado o sistema a uma soma de manobras para a tomada de poder, os dois candidatos que chegaram ao segundo turno em 6 de junho introduziram um tom distinto de autoritarismo. Keiko Fujimori, disputando a Presidência do Peru pela terceira vez, prometeu tornar o Peru uma “demodura”<sup>4</sup> e defender o legado autoritário de seu pai preso. Pedro Castillo, o outro candidato, concorreu pelo partido autodenominado marxista-leninista.<sup>5</sup> Sua campanha populista prometeu desmantelar as instituições políticas e convocar uma assembleia eleita para reescrever a Constituição, mesma receita seguida por outros populistas de esquerda nos Andes. Durante a campanha, ambos os candidatos alertaram sobre fraudes. Castillo também venceu por uma diferença minúscula (menos de três décimos de ponto percentual), como a que havia alçado PPK à presidência contra Keiko Fujimori cinco anos antes.<sup>6</sup>

Não havia consenso sobre o quanto de democracia ainda havia disponível para amortecer as consequências de outro resultado apertado no segundo turno: Fujimori recusou-se a aceitar a derrota, alegou fraude e pediu a seus eleitores que saíssem às ruas contra a “ameaça comunista”. Sem provas, ela e seu grupo político alegaram que uma grande organização clandestina havia adulterado votos em áreas periféricas do país. Fujimori, apoiada por todo o espectro de direita, tentou anular mais de 200.000 votos das regiões do Altiplano, onde Castillo se saiu excepcionalmente bem.<sup>7</sup> Não conseguiram inviabilizar a vitória de Castillo, e ele foi empossado em julho de 2021.

Recém-chegado a um cargo público (ele militava em um sindicato de professores) e enfrentando uma oposição que negava categoricamente sua legitimidade, Castillo teve um início instável. A atenção da imprensa e da oposição se concentrou inicialmente em seus aliados de extrema esquerda, mas logo se voltou para escândalos de corrupção e incompetência envolvendo grande parte de seu gabinete. Seu governo foi uma mistura de discurso radical, inépcia política e patrimonialismo descarado. Durante seus dezessete meses como presidente, ele trocou de ministros a uma taxa de um a cada seis dias.

A aprovação de Castillo passou de fraca (38% em agosto de 2021) a péssima (19% em abril de 2022).<sup>8</sup> Sem apoio popular, ele rapidamente se tornou alvo de tentativas de afastamento pelo Congresso. Buscou refúgio no interior geográfico do país, realizando reuniões televisionadas com líderes comunitários enquanto servia porções de retórica populista e de ataques ao Congresso. Ao mesmo tempo, agentes de polícia judiciária investigavam alegações de corrupção contra ele.

Em 7 de dezembro de 2022, o Congresso estava se preparando para votar um terceiro processo de destituição da presidência (*vacancia*), agora contra Castillo. Muito provavelmente não dispunham dos 87 votos necessários para destituí-lo, mas o presidente entrou em pânico e foi à televisão ao vivo para anunciar que estava dissolvendo o Con-



gresso, declarando estado de emergência, impondo toque de recolher e convocando uma assembleia constituinte. Após uma hora de confusão, ficou claro que Castillo estava agindo sem o apoio de seu gabinete, de seu partido no Congresso ou (mais importante) das Forças Armadas. O alto comando militar e a Polícia Nacional emitiram uma declaração rejeitando o golpe de Castillo e reafirmando sua lealdade à Constituição. O Congresso imediatamente votou para tornar vaga a presidência e empossou Boluarte. Castillo foi preso no mesmo dia.

Boluarte, advogada e burocrata de carreira, havia renunciado ao partido de Castillo e tinha pouco apoio popular: uma pesquisa nacional realizada no mês anterior à crise de dezembro mostrou que 87% dos entrevistados eram favoráveis à antecipação das eleições caso Castillo caísse. Apenas 8% queriam que a atual legislatura servisse até 2026.<sup>9</sup> Indiferente a isso, Boluarte anunciou que ela e o Congresso permaneceriam no cargo até o fim do mandato; os protestos eclodiram rapidamente. Como havia acontecido quando Vizcarra foi deposto, uma parte significativa da população estava reagindo contra o que via como uma tomada de poder por um Congresso impopular.

Percebendo seu erro, Boluarte disse então que seu governo seria de transição e que estava aberta à realização de eleições em 2024. No entanto, isso veio tarde demais. Os protestos já haviam tomado conta do país. Para piorar, a violência atingiu níveis inéditos: prédios públicos foram destruídos, vários aeroportos foram tomados, a casa de um congressista foi incendiada e dezenas de estradas foram bloqueadas.

O governo apostou em uma estratégia militarizada para lidar com os protestos. A nova presidente e seus aliados alegaram que o Peru estava sendo assolado por uma insurreição criminosa e não uma crise política com protestos generalizados e descentralizados. Altos oficiais do Exército e da Polícia Nacional ecoaram a retórica do conflito armado interno dos anos 1980 e 1990, quando o Sendero Luminoso ganhou as manchetes mundiais com sua violência maoísta. Poucos dias após

a posse de Boluarte, teve início uma espiral de repressão e desordem que deixou até o momento sessenta mortos. Em 15 de dezembro, uma tentativa de tomada do aeroporto na cidade andina de Ayacucho levou a confrontos com as forças de segurança e deixou dez mortos. De acordo com relatos confiáveis, pelo menos seis deles foram mortos por tiros disparados pelas tropas.<sup>10</sup> Em 9 de janeiro de 2023, a Polícia Nacional de outra cidade do interior (Juliaca) entrou em confronto com manifestantes, deixando dezoito civis mortos e dezenas de feridos. Logo depois, uma grande multidão atacou dois policiais em serviço na cidade. Um foi espancado; seu parceiro foi queimado até a morte em sua viatura.<sup>11</sup> Boluarte agora é apoiada pelos setores mais conservadores e autoritários da política peruana — aqueles que haviam rejeitado a chapa em que ela concorreu alegando vitória fraudada.

Desde 2016, o Peru desceu a ladeira do retrocesso democrático com velocidade alarmante. O exército — em parte contra sua própria vontade — tem gradativamente encontrado seu caminho de volta à política. A direita tentou negar o resultado de um processo eleitoral legítimo. Um presidente de centro-esquerda tentou um autogolpe. A repressão estatal e as violações das liberdades civis estão em alta. O “último recurso” previsto em um par de artigos constitucionais foi usado recorrente e levianamente, resultando em tomadas de poder. O consenso cívico que a democracia pressupõe se desfez. Por que o Peru seguiu esse caminho?

## **Esvaziamento democrático**

Os meses recentes de abusos de direitos e uso excessivo da força no Peru parecem uma forma mais clássica de deterioração democrática, uma guinada em direção à coerção e ao autoritarismo. A tendência de mais longo prazo, no entanto, revela um problema diferente: o dilema do Peru é uma crise não de acumulação de poder, mas de diluição de poder.

---

***Os pesquisadores desse tema têm se preocupado principalmente em estudar as diferentes maneiras pelas quais o poder pode se reconcentrar. Mas ter poder suficiente é tão crítico para fazer a democracia funcionar quanto ter poderes limitados e divididos o é para prevenir o autoritarismo.***

---

quando o poder se torna menos concentrado, a ponto de nenhum ator poder impor unilateralmente sua vontade aos outros. Em vez disso, todos os atores do jogo político devem aprender as artes da negociação, da concessão, da argumentação, da persuasão e do toma lá dá cá: devem se acostumar com a realidade do pluralismo e descobrir como perseguir seus vários objetivos e representar seus vários interesses dentro de limites.

A ideia de que a concentração de poder é a antítese da democracia tem norteado os estudos de desdemocratização. Os pesquisadores desse tema têm se preocupado principalmente em estudar as diferentes maneiras pelas quais o poder pode se reconcentrar, seja repentinamente, como em um golpe,<sup>13</sup> ou por meio de processos mais graduais de retrocesso e erosão democrática.<sup>14</sup>

Mas ter poder suficiente é tão crítico para fazer a democracia funcionar quanto ter poderes limitados e divididos o é para prevenir o autoritarismo. O Peru mostra que, quando as pessoas e organizações que são capazes — que têm poder suficiente — de representar efetivamente os vários grupos de interesse, classes, regiões e facções da sociedade estão ausentes, uma democracia pode se tornar ingovernável

A literatura sobre democratização geralmente entende a concentração de poder — por oligarcas, gerais ou um homem-forte político — como o inimigo natural da democracia. A influente concepção de Robert A. Dahl sobre a democracia como “poliarquia” diz respeito às condições que permitem que grupos desafiem e ponham fim ao poder oligárquico.<sup>12</sup> A democracia surge

a ponto de seus aspectos liberais serem ameaçados e a porta se abrir para o autoritarismo.

Peter Mair sugeriu há uma década que as democracias europeias estavam se esvaziando. Os cidadãos voltaram-se para a vida privada e os políticos para seus gabinetes, erodindo o apelo dos partidos como fóruns nos quais cidadãos e políticos poderiam interagir.<sup>15</sup> Ecos desse diagnóstico estão presentes na literatura sobre a desinstitucionalização do sistema partidário na América Latina.<sup>16</sup> No Peru, o esvaziamento é mais profundo e amplo; em vez de terem se desconectado dos cidadãos, partidos e políticos desapareceram. O esvaziamento, nesse caso, significa a extrema diluição do poder observada na fragmentação eleitoral, na substituição gradual de políticos profissionais por “outsiders” da política e na ruptura das ligações entre os eleitos e a sociedade. Esses três fenômenos transformam a política em um jogo de curto prazo no qual os políticos não veem incentivos para cooperar. Pelo contrário, têm fortes incentivos para se envolver em comportamentos radicais e predatórios. Como explicamos adiante, políticos sem passado político, sem futuro e sem base que os responsabilizem se concentrarão em maximizar seus ganhos, poder e influência no presente. Isso, argumentamos, ajuda a explicar a série de tentativas de tomada de poder que assolaram o Peru nos últimos anos e tornaram sua democracia inviável.

***Fragmentação eleitoral.*** Esse claro indicador de diluição de poder remonta aos últimos anos do governo de Alberto Fujimori, que fugiu do país e renunciou à Presidência do Peru em novembro de 2000, após uma década no cargo. Os partidos políticos haviam sido deixados de lado e bastante enfraquecidos sob o regime autoritário que Fujimori lançou com seu autogolpe de abril de 1992, durante o qual fechou o Congresso e os tribunais e tomou para si os poderes Legislativo e Judiciário. Onze partidos obtiveram representação em 2001; o mais votado entre eles recebeu pouco mais de um quarto dos votos. Preocupado com a fragmentação partidária, o Congresso aprovou reformas para contê-la.

As reformas, no entanto, fracassaram. Tendências centrífugas continuaram a dominar. Os partidos têm pouca lealdade porque os políticos não dependem deles para conduzir suas campanhas, contando com suas próprias reputações e recursos. A fragmentação favorece o empreendedorismo político individual, já que não são necessários muitos votos para a eleição ao Congresso. Os políticos podem ser eleitos ganhando o controle de algo como uma pequena estação de rádio local, ou “alugando” pequenas “máquinas” eleitorais organizadas por operadores políticos contratados.<sup>17</sup> Uma vez que um candidato garante a eleição para o Congresso, é hora de se dividir e procurar outras oportunidades. Assim, o Congresso passou de seis agremiações partidárias para treze entre 2016 e 2019. O Congresso que foi eleito em 2021 começou com dez blocos e agora tem treze.

A fragmentação também é evidente nas eleições presidenciais. Em 2001, os dois candidatos que chegaram ao segundo turno haviam obtido 62% dos votos no primeiro turno. Em 2021, esse número caiu para 32%. Uma pesquisa de fevereiro de 2023 mostrou que, quando questionados sobre quem poderia ser um bom candidato à presidência, a pessoa mais mencionada teve apenas 4,5% das respostas e era, além disso, uma outsider da política. Dos mais de dezoito candidatos mencionados (os institutos de pesquisa não apresentaram uma lista, simplesmente deixaram os entrevistados citarem nomes), apenas dois ultrapassaram 4%. No total, 71% dos entrevistados não mencionaram nenhum nome ou afirmaram categoricamente que ninguém seria um bom candidato.<sup>18</sup>

Mesmo antes de 2021, quando o referendo de Vizcarra para proibir a reeleição consecutiva entrou em vigor e reduziu a zero o número de legisladores reeleitos, os membros do Congresso quase nunca mantiveram seus assentos na eleição seguinte. Isso, é claro, reduz os partidos incumbentes a pouco mais do que nomes que são amplamente deixados de lado a cada novo ciclo eleitoral: Perú Posible passou

de 45 assentos em 2001 para apenas um par de assentos em 2006; o Partido Aprista Peruano caiu de 36 assentos em 2006 para quatro assentos em 2011; Gana Perú (Peru Vence) passou de 47 assentos em 2011 para nenhum em 2016; e Peruanos por el Cambio (Peruanos pela Mudança) passou de 18 assentos em 2016 para nenhum, cinco anos depois. Os peruanos elegeram um partido diferente para a presidência a cada nova eleição, e o deixaram no esquecimento eleitoral cinco anos depois.

Desde que escolheram o agrônomo Alberto Fujimori para ser presidente, em 1990, os eleitores peruanos têm recorrido a outsiders da política para resolver problemas antigos e profundos, como a má prestação de serviços públicos, o fraco Estado de direito, altos níveis de desigualdade e a exclusão étnica. Normalmente, o presidente outsider começa com grandes expectativas e alto índice de aprovação, depois perde apoio e afunda. Desde 2001, Alejandro Toledo, Ollanta Humala, PPK e Castillo chegaram ao poder e depois caíram em descrédito político. Consequentemente, o poder circulou mais do que se acumulou, e não se vê políticos experientes em lugar nenhum. O Peru há muito é chamado de “democracia sem partidos”. Hoje poderia ser chamado de democracia sem políticos.

***Amadorismo personalista.*** Uma das características mais marcantes do esvaziamento democrático do Peru tem sido a substituição de políticos profissionais por políticos amadores, desprovidos de experiência e apoio consistente. A fragmentação eleitoral e a rotatividade puseram um fim à perspectiva de uma carreira política. Mesmo para os cargos mais altos, restaram somente amadores. Os partidos são fracos e efêmeros, portanto, esses amadores tendem a disputar eleições com base no personalismo, sem organizações maiores, como partidos políticos, para apoiá-los ou mantê-los sob controle. Dos nove presidentes desde 2001, seis nunca haviam ocupado um cargo eletivo antes. Três concorreram em nome de partidos que eram meramente veículos per-

sonalistas, enquanto outros três não tinham vínculo significativo com o partido cuja chapa encabeçavam.

Os presidentes desde 2016 ilustram essa tendência. Um tecnocrata notável, PPK liderou uma coalizão instável mais à direita do centro político e teve pouco apelo fora de parcelas das classes média e alta de Lima. Vizcarra havia sido governador de uma pequena região por um mandato. Castillo era um professor rural que liderava um pequeno sindicato. Sua única experiência política havia sido ter terminado em quarto lugar em uma eleição para prefeito de um distrito com menos de dois mil eleitores. A mídia mal tinha ouvido falar dele, e ele só apareceu nas pesquisas de intenção de voto dez dias antes do primeiro turno, em 11 de abril de 2021. Rapidamente ficou claro que sua candidatura era improvisada e que ele não tinha vínculos reais com o partido marxista-leninista (dirigido por um cirurgião treinado em Cuba) em cuja chapa ele estava concorrendo. Muitos dos assessores de Castillo eram seus parentes. Dina Boluarte, sua sucessora, é uma funcionária pública que havia fracassado em disputas para prefeito e para o Congresso. Uma vez eleita primeira vice-presidente, ela viu o cargo como tão instável que quis garantir que poderia manter seu emprego principal no escritório nacional de estatísticas vitais.

O amadorismo político foi facilitado pelo comportamento eleitoral dos peruanos e reforçado por uma reforma constitucional em 2018. As taxas de reeleição do Congresso haviam sido extremamente baixas desde o retorno do país à democracia; por meio de seu referendo de dezembro de 2018, que foi aprovado por quase 86%, Vizcarra tornou ilegal a reeleição de congressistas para mandatos consecutivos. Uma lei semelhante em relação a governadores e prefeitos havia sido aprovada em 2015, tornando as instituições eleitorais do Peru uma máquina de encerrar carreiras políticas. Se os amadores não têm um passado político, a raridade — e, depois, a proibição total — da reeleição garantiu que eles também não pudessem ter um futuro.

Amadores inexperientes são não apenas propensos a erros de cálculo grosseiros (como a tentativa de Castillo de tomar o poder), mas têm poucos mecanismos de responsabilização devido à falta de laços organizacionais. Essa é uma receita para um comportamento irresponsável.

***Ausência de laços políticos.*** A terceira característica do esvaziamento democrático é a falta de vínculos significativos e estáveis entre os políticos e a sociedade. Na década de 1980, divisões programáticas moldaram o sistema partidário do Peru e proporcionaram laços relativamente estáveis com os eleitores. Após Fujimori, no entanto, os alinhamentos baseados em preferências políticas tornaram-se mais tênues, e os outsiders da política que governaram o país desde então ficaram conhecidos por mudar suas posições políticas uma vez no cargo. Partidos que são pouco mais do que nomes nos materiais de campanha de candidatos personalistas não vão responsabilizar os políticos. Táticas clientelistas destinadas a mobilizar eleitores durante as campanhas vêm e vão com elas, e a identificação partidária é baixa.

Talvez os laços mais estáveis que os políticos mantenham com a sociedade não sejam identidades políticas, mas, sim, “anti-identidades”. Os outsiders da política apelam para a rejeição visceral aos partidos e, em especial, a rejeição ao fujimorismo.<sup>19</sup> O antifujimorismo tem conseguido — por ora — manter Keiko Fujimori fora da presidência, mas tem sido a “marca” de uma série de outsiders da política (Toledo, Humala, PPK, Vizcarra, Castillo) que pouco contribuiu para que tivessem um projeto de governo, para responsabilizá-los ou para que conquistassem apoio político uma vez na presidência. Mais recentemente, após Castillo, a direita parece estar se unindo em torno de uma ideologia “antiesquerda” para apoiar o governo de Boluarte.



## Esvaziamento democrático: o que ele provoca

Uma implicação do esvaziamento democrático que podemos observar no Peru é o grande peso das considerações de curto prazo tanto durante a campanha quanto ao longo do mandato. Sem experiência política anterior, com perspectivas incertas à frente e sem vínculos com a sociedade, os políticos peruanos têm apenas o presente. A fragmentação, o amadorismo e a ausência de vínculos com a sociedade aumentam a incerteza sobre o futuro. A lealdade a partidos que são pouco mais do que papéis timbrados não faz sentido, e a reeleição é rara ou ilegal. Há pouco incentivo para a moderação: os resultados das eleições podem ser questionados, o Congresso, dissolvido, os presidentes, removidos, e as tentativas de golpe são permitidas. O nome do jogo é “você só tem uma chance, aproveite-a”.

A renúncia forçada de PPK à Presidência do Peru ilustra essa lógica. Tanto os partidos de esquerda quanto os fujimoristas se opuseram ferozmente a ele. A esquerda tinha razões mais ou menos ideológicas: ele era um tecnocrata neoliberal treinado nos EUA, cuja base eleitoral era composta de peruanos brancos de classe alta. Os fujimoristas não se opunham a PPK por razões programáticas (em 2011, ele havia apoiado Keiko Fujimori contra Humala), mas porque ele havia derrotado sua candidata (Fujimori, novamente) em 2016. Em outras palavras, queriam derrubá-lo porque achavam que podiam, se surgisse a oportunidade.

Isso aconteceu quando a mídia noticiou suspeitas de que PPK havia sido corrupto durante seu mandato como ministro das Finanças de Alejandro Toledo. O fujimorismo instantaneamente tornou-se o maior defensor do uso da *vacancia*, a arma nuclear da constituição peruana para remover o presidente. Havia grande chance de que o partido de PPK (que também se chamava PPK) desaparecesse do Congresso na próxima eleição, como de fato ocorreu.

Com a saída de PPK, o Congresso chamou o presidente Vizcarra para um jogo de “quem pisca primeiro”, desafiando-o a tentar dissolver o Congresso. Quando ele o fez e uma nova legislatura tomou posse, após a convocação de novas eleições, o novo Congresso depôs Vizcarra por meio da *vacancia*. Esse afastamento do presidente conseguiu superar, em termos de miopia e egoísmo, até mesmo a derrubada de PPK, ocorrendo em meio à pandemia em um dos países mais atingidos pela Covid-19. O clima de confronto, as acusações da oposição de que Vizcarra era um “comunista” e o recurso imediato às medidas constitucionais mais radicais evidenciaram a falta de moderação e a rejeição da cooperação.

Após PPK e Vizcarra terem sido removidos do cargo, o pensamento de curto prazo tornou-se ainda mais radical, pois ficou claro que os adversários poderiam não apenas desaparecer amanhã, como poderiam desaparecer ainda hoje. O negacionismo eleitoral exibido pelos opositores de Castillo e a subsequente recusa em aceitar a legitimidade de sua presidência foram o prenúncio do comportamento desleal que estava por vir. Por sua vez, o círculo de Castillo e o Perú Libre dedicaram-se a medidas destinadas a maximizar os ganhos de sua posição temporária de poder: apropriação indébita de recursos públicos e, seguindo o exemplo de outros líderes populistas andinos, a promoção (especialmente pelo Perú Libre) de mudanças institucionais radicais a serem aprovadas por uma assembleia constituinte cujo projeto de uma nova Constituição deveria ir diretamente a referendo popular, sem a necessidade de aprovação do Congresso.

O conceito de esvaziamento democrático nos ajuda a explicar não apenas as dinâmicas de conflito, predação e oposição desleal vistas entre os políticos no Peru de hoje, mas também a aparente incapacidade da sociedade peruana de resolver conflitos após a queda de Castillo. Os abusos de direitos pelo governo e o envolvimento excessivo das Forças armadas e da Polícia Nacional no processo político são mais

bem compreendidos não como o esforço deliberado de uma ditadura concentradora de poder, mas como sinais reveladores de diluição de poder e fragilidade que afligem um governo sobrecarregado que, por meio de reações precipitadas e desesperadas a protestos generalizados, tem sacrificado a democracia em nome da ordem.<sup>20</sup>

Os políticos peruanos são capazes de se envolver em conflitos institucionais desenfreados, mas não de agregar demandas ou mobilizar a sociedade para resolver conflitos. Isso é especialmente lamentável agora, uma vez que a natureza descentralizada dos protestos torna as demandas por negociação e conciliação de interesses mais complexas. Desde que a presidente Boluarte reconheceu a necessidade de convocar eleições antecipadas para ajudar a conter a crise, parlamentares de esquerda e de direita só têm brigado e paralisado o trabalho do Congresso. Os esquerdistas ainda insistem em um referendo sobre a convocação de uma assembleia constituinte, enquanto os direitistas temem que um novo apelo às urnas lhes custe seus assentos. Curiosamente, essa disputa fez com que o único grupo no Congresso a apoiar totalmente a ideia de eleições antecipadas tenha sido os fujimoristas, que, afinal, são o único partido com alguma perspectiva de sobreviver no futuro.

Embora a presidente Boluarte tenha abusado de sua autoridade ao concordar com a repressão violenta, seu poder é tão frágil quanto o de seus antecessores. De acordo com relatos confiáveis, ela já tentou renunciar duas vezes.<sup>21</sup> Assim, mesmo no episódio mais autoritário da política peruana em décadas, não é a concentração de poder que ajuda a explicar a crise, mas a precariedade política e a diluição do poder. Infelizmente, há indícios de que o futuro promete mais do mesmo.

### **Sai a política, entra a força**

O retrocesso democrático, tanto no Peru como em outros lugares, está trazendo consigo a substituição da política pela força. O caminho

do Peru, do esvaziamento da política a um governo que se apoia no uso descontrolado e abusivo da violência, é bastante evidente.

O Peru é um alerta. Críticas a partidos e políticos profissionais são comuns em todos os lugares, mas o Peru é a personificação de um país sem partidos ou políticos profissionais. A questão não é mais sobre o tipo de governo que os peruanos querem, mas sobre se o país ainda pode ser governado. As tendências descritas neste ensaio não são exclusivas a um único país dos Andes.

Em outras partes da América Latina, observamos que a Guatemala também parece estar enfrentando um esvaziamento democrático. Na campanha que antecedeu a eleição presidencial de junho de 2023, por exemplo, Zury Ríos, filha e herdeira política do ditador dos anos 1980 Efraín Ríos Montt, lidera as pesquisas com menos de 20% das intenções de voto.\* O atual presidente, Alejandro Giammattei, chegou ao segundo turno em 2019 com apenas 13,9% dos votos. O Congresso da Guatemala, por sua vez, há muito tempo é composto de políticos que não surpreenderiam os peruanos: legisladores individuais mudam de lado constantemente e os partidos não possuem laços sólidos com a sociedade (apesar de algum clientelismo nas áreas rurais). O comportamento predatório facilitado pelo esvaziamento está sendo visto agora na Guatemala. Poderes ilegais, informais e *de facto* preenchem o vácuo deixado pela política democrática. Não surgiu nenhum homem-forte. Em vez disso, o país precisa lidar com um pluralismo instável e corrupto, que torna reformas significativas improváveis. De acordo com o cientista político Omar Sánchez-Sibony, a Guatemala não é mais uma democracia, apesar de ter eleições que permanecem

---

\* Nota do editor brasileiro: Em 20 de agosto de 2023, o candidato Bernardo Arévalo (*Movimiento Semilla*, centro-esquerda) obteve 60.9% dos votos válidos, derrotando sua oponente no segundo turno, a candidata conservadora Sandra Torres, ex-primeira dama do país, que obteve 37.2% dos votos. Sociólogo e ex-diplomata, sem uma trajetória política relevante até recentemente, Bernardo Arévalo é filho de Juan José Arévalo, primeiro presidente eleito democraticamente da Guatemala (1945-51). Prevista para ocorrer em janeiro de 2024, sua posse enfrenta resistências.

competitivas (pelo menos para aqueles autorizados a participar delas). Esse antecedente deve preocupar os peruanos, uma vez que atividades ilegais e informais têm penetrado gradualmente a política no Peru.

Além do Peru e da Guatemala, Colômbia e Chile exibem características de uma crescente crise de representação: outsiders improváveis chegando ao segundo turno das eleições presidenciais e partidos não mais capazes de representar adequadamente suas sociedades. Ambos os países também viram, como o Peru, surtos de violenta agitação social combatidos com brutal repressão estatal. De acordo com fontes oficiais, a convulsão social (*estallido social*) no Chile, que foi mais intensa entre outubro de 2019 e março de 2020, resultou em 36 mortes, enquanto 29 morreram durante os protestos de 2021 na Colômbia. Por um lado, as sociedades latino-americanas estão exibindo níveis sem precedentes de ódio. Por outro lado, os governos estão respondendo com repressão cada vez maior. Essas são manifestações de um sistema de representação falido. Assim, os mecanismos de esvaziamento não são peculiares ao Peru. Como o cientista político uruguaio Juan Pablo Luna gosta de dizer, o Peru não é um caso raro na América Latina, mas apenas a vanguarda de uma crise regional de representação.<sup>22</sup>

## Notas

1. “The World’s Most, and Least, Democratic Countries in 2022”, *Economist*, 1 fevereiro 2023, [www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022](http://www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022).

2. O jornal *República*, de Lima, acompanha online as vítimas fatais e homenageia os mortos em <https://data.larepublica.pe/paro-nacional-muertos-por-protestas-en-peru-cuantos-y-quienes-son-un-recuento-de-los-civiles-que-fallecieron-dinaboluarte>. Dos sessenta mortos na contagem do *República*, 48 eram civis mortos, relata o jornal, “presumivelmente pelas forças da ordem no contexto dos confrontos durante os protestos”.

3. “Pese a negarlo, Vizcarra tuvo contacto con el fujimorismo en plena vacancia a PPK: chats lo confirman”, *Gestión* (Lima), 8 novembro 2020, <https://gestion.pe/peru/politica/chats-vizcarra-a-herandez-confirman-contacto-con-fujimorismo-en-plena-vacancia-a-ppk-nndc-noticia>.

4. Ela fez essa promessa durante uma entrevista via Twitter em 25 fevereiro 2021, <https://twitter.com/KeikoFujimori/status/1365040976037838850>.

5. “Perú Libre: ideario y programa”, fevereiro 2020, <https://apisije-e.jne.gob.pe/TRAMITE/ESCRITO/2108/ARCHIVO/FIRMADO/9716.PDF>.

6. Sobre o que motivou a vitória de Castillo, ver Rodrigo Barrenechea e Daniel Encinas, “Perú 2021: Democracia por Defecto”, *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 42, n. 2 (2022): 407–38.

7. Steven Levitsky e Alberto Vergara, “Trumpian Tactics Threaten to Undo Democracy in Peru”, *New York Times*, 23 junho 2021.

8. IPSOS-Perú, “Opinión Data – Noviembre 2022”, [www.ipsos.com/es-pe/opinion-data-noviembre-2022](http://www.ipsos.com/es-pe/opinion-data-noviembre-2022).

9. Instituto de Estudios Peruanos, “Informe de Opinión – Noviembre 2022”, <https://iep.org.pe/noticias/iep-informe-de-opinion-noviembre-2022>.

10. César Prado e Rosa Laura, “Radiografía de homicidios”, IDL Reporteros, 15 fevereiro 2023, [www.idl-reporteros.pe/radiografia-de-homicidios](http://www.idl-reporteros.pe/radiografia-de-homicidios).

11. David Pereda Z, “Policeman Burned to Death amid Protest, Unrest in Peru, Death Toll Rises to 47”, *USA Today*, 11 janeiro 2023, [www.usatoday.com/story/news/world/2023/01/11/peru-policeman-burned-death-protest-death-rises-47/11031307002](http://www.usatoday.com/story/news/world/2023/01/11/peru-policeman-burned-death-protest-death-rises-47/11031307002).

12. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971) [Ed. bras.: *Poliarquia: Participação e Oposição* (São Paulo: Edusp, 1997)]; Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1961).

13. Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration* (Johns Hopkins University Press, 1978); Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñán, “Lessons from Latin America: Democratic Breakdown and Survival”, *Journal of Democracy* 24 (abril 2013): 123–37.

14. Nancy Bermeo, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy* 27 (janeiro 2016): 5–19; Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (Nova York: Crown, 2018) [Ed. bras.: *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018]; Anibal Pérez-Liñán, Nicolás Schmidt e Daniela Vairo, “Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America, 1925–2016”, *Democratization* 26 (junho 2019): 606–25.

15. Peter Mair, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracies* (Londres: Verso, 2013).

16. Scott Mainwaring, Fernand Bizzarro e Ana Petrova, “Party System Institutionalization, Decay, and Collapse” in *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*, ed. S. Mainwaring (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2018), 17–33.

17. Steven Levitsky e Mauricio Zavaleta, “Why No Party-Building in Peru?” in *Challenges of Party-Building in Latin America*, ed. S. Levitsky et al. (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2016), 412–39.

18. Instituto de Estudios Peruanos, “Informe de Opinión – Febrero 2022”, <https://iep.org.pe/noticias/iep-informe-de-opinion-febrero-2023>.

19. Carlos Meléndez, *El mal menor: vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2019).

20. “Joint Statement: The Biden Administration Must Denounce Violent Repression in Peru”, Washington Office on Latin America, 13 janeiro 2023, [www.wola.org/2023/01/the-biden-administration-must-denounce-violent-repression-in-peru](http://www.wola.org/2023/01/the-biden-administration-must-denounce-violent-repression-in-peru).

21. “Dina Boluarte quiso renunciar tras primeros fallecidos, pero Otárola la convenció de quedarse”, *República*, 23 janeiro 2023.

22. Juan Pablo Luna, *En vez del optimismo: Crisis de representación política en el Chile actual* (Santiago: Editorial Catalunha, 2017).



## O Irã está à beira de outra revolução?

*Asef Bayat*

*Asef Bayat é professor de sociologia e de estudos globais e transnacionais na Universidade de Illinois em Urbana-Champaign. Entre seus livros mais recentes está Revolutionary Life: The Everyday of the Arab Spring [Vida revolucionária: o cotidiano da Primavera Árabe] (2021).*

A morte de Mahsa Amini em 16 de setembro de 2022, enquanto estava sob custódia da polícia por usar um hijab “impróprio”, desencadeou o que se tornou a mais grave e prolongada agitação política já enfrentada pelo regime islâmico no Irã. Ondas de protestos, lideradas principalmente por mulheres, eclodiram rapidamente, levando cerca de dois milhões de pessoas às ruas de 160 cidades e vilarejos, angariando extraordinário apoio internacional.<sup>1</sup> A hashtag #MahsaAmini bateu o recorde mundial no Twitter com 284 milhões de tuítes, e a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos aprovou em 24 de novembro a investigação da repressão violenta do regime, que já provocou a perda de quinhentas vidas, prendeu milhares de pessoas e levou outras mil e cem a julgamento. É provável que a repressão do regime e o esgotamento da oposição reduzam os protestos, mas é improvável que encerrem a revolta. A vida política no Irã embarcou em um caminho desconhecido e irreversível.

\*Publicado originalmente como “Is Iran on the Verge of Another Revolution?”, Journal of Democracy, Volume 34, Number 2, April 2023 © 2023 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Como podemos entender esse acontecimento político extraordinário? Não se trata de uma “revolução feminista” per se, nem simplesmente da revolta da Geração Z ou de um protesto contra o uso obrigatório do hijab. Trata-se de um movimento pela reivindicação da vida, uma luta para libertar a existência livre e digna de uma colonização interna. Como os principais objetos dessa colonização, as mulheres tornaram-se as grandes protagonistas do movimento de libertação.

Desde sua fundação em 1979 sob a liderança do aiatolá Khomeini (1902-1989), a República Islâmica do Irã tem sido um campo de batalha entre islamitas radicais, que desejavam impor a teocracia na forma de governo islâmico (*velayate faqih*), e aqueles que acreditavam na vontade popular e enfatizavam os princípios republicanos da Constituição. Essa batalha ideológica produziu décadas de disputas políticas e culturais dentro das instituições do Estado, durante as eleições, e nas ruas no cotidiano. Os islamitas radicais de instituições não eleitas do *velayate faqih* têm se empenhado em impor seus “valores divinos” nos domínios político, social e cultural. Apenas a resistência popular e as vitórias eleitorais dos reformistas poderiam frear o ímpeto dos radicais para a subjugação total do Estado, da sociedade e da cultura iraniana.

Por duas décadas após os anos 1990, as eleições deram esperança à maioria dos iranianos de que um caminho reformista

poderia democratizar gradualmente o sistema. A eleição do moderado Mohammad Khatami para presidente, em 1997, após uma notável abertura social e cultural, foi vista como um sinal de esperança. Mas os radicais viam o projeto de reforma como uma ameaça existencial

---

***“Mulher, Vida, Liberdade”,  
portanto, representa uma  
mudança de paradigma na  
subjetividade iraniana: o  
reconhecimento de que a  
libertação das mulheres tam-  
bém pode trazer a libertação  
de todas as outras pessoas  
oprimidas, excluídas e sem  
esperança.***

---

ao governo islâmico e reagiram com vigor. Sabotaram o governo de Khatami, reprimiram o movimento estudantil, fecharam os meios de comunicação críticos e detiveram ativistas. Após 2005, passaram a proibir partidos reformistas, a interferir nas eleições e a barrar a participação de rivais nas eleições. O Movimento Verde — que protestou contra a fraude que prejudicou o candidato reformista Mir Hossein Mousavi nas eleições presidenciais de 2009 — foi a resposta popular a tal investida contrarreforma.

A revolta verde e os subsequentes levantes nacionais em 2017 e 2019 contra as mazelas socioeconômicas e o regime autoritário desafiaram profundamente o regime islâmico, mas não conseguiram transformá-lo. Os levantes não causaram uma revolução, mas o medo de uma revolução — um medo que foi agravado pelos levantes revolucionários contra os regimes aliados na Síria, no Líbano e no Iraque, que o Irã ajudou a reprimir.<sup>2</sup> Diante de tais desafios críticos, seria de se esperar que o regime se reinventasse por meio de uma série de reformas para restaurar sua hegemonia. Mas, em vez disso, os radicais intensificaram seu controle do poder político em uma tentativa de garantir seu domínio irrestrito. Assim, após assumirem a Presidência em 2021 e o Parlamento em 2022 por meio de eleições fraudadas — especificamente, através do veto arbitrário de candidatos rivais eleitoralmente competitivos — os radicais voltaram a subjugar, mais uma vez, um povo rebelde. A ampliação da presença da “polícia da moralidade” nas ruas e nas instituições para impor o “uso adequado do hijab” foi apenas uma das medidas — mas desencadeou um levante nacional no qual as mulheres passaram a ocupar um lugar central.

As mulheres não se mobilizaram repentinamente para liderar uma revolta após a morte de Mahsa Amini. Pelo contrário, esse foi o resultado de anos de lutas constantes contra uma misoginia sistêmica instalada pelo regime pós-revolução. Quando esse regime aboliu a relativamente liberal Lei de Proteção à Família de 1967, da noite para

o dia as mulheres perderam o direito de pedir divórcio, de assumir a guarda dos filhos, de se tornarem juízas e de viajar para o exterior sem a permissão de um guardião masculino. A poligamia retornou, a segregação de gênero foi imposta e todas as mulheres foram forçadas a usar o hijab em público. O controle social e cotas discriminatórias na educação e no trabalho obrigaram muitas mulheres a ficar em casa, a se aposentar mais cedo ou a trabalhar em negócios informais ou familiares.

Parte das mulheres muçulmanas apoiou o Estado islâmico instalado em 1979, mas outras resistiram desde o início. Elas saíram às ruas para protestar contra o uso obrigatório do hijab, organizaram campanhas coletivas e fizeram lobby junto a “clérigos liberais” para garantir uma reinterpretação dos textos religiosos centrada nas mulheres. Mas quando o regime ampliou sua repressão, as mulheres recorreram à “arte da presença” — refiro-me à habilidade de afirmar a vontade coletiva apesar de todas as adversidades, driblando restrições, utilizando o que existe e descobrindo novos espaços para se fazerem ouvidas, vistas, sentidas e realizadas. As mulheres simplesmente se recusaram a sair da vida pública, não por meio de protestos coletivos, mas realizando coisas tão triviais como obter um diploma universitário, trabalhar fora de casa, envolver-se nas artes, na música e no cinema ou praticar esportes. O incômodo de suar sob um vestido longo e véu não desencorajou muitas das mulheres de correr, de andar de bicicleta ou de jogar basquete. E, nos tribunais, elas batalhavam contra sentenças discriminatórias em questões de divórcio, guarda dos filhos, herança, trabalho e acesso a espaços públicos. “Por que temos que pedir permissão à *Edareh-e Amaken* [polícia da moralidade] para conseguir um quarto de hotel, enquanto os homens não precisam dessa autorização?”, escreveu indignada uma mulher à revista feminina *Zanan* em 1988.<sup>3</sup> À época, muitas mulheres solteiras estavam saindo da casa de seus pais para viver por conta própria. Em 2010, uma em cada três mulheres entre 20 e 35 anos tinha sua própria casa. Muitas delas adotaram o que ficou conhecido como “casamento branco” (*ezdevaj-e sefid*): foram

morar com seus parceiros sem se casar formalmente. Esses desejos e demandas aparentemente mundanos, no entanto, eram considerados redefinidores do status das mulheres sob a República Islâmica. Cada passo à frente estabelecia as bases para um avanço adicional contra o patriarcado, o que poderia resultar em um efeito bola de neve.

Enquanto muitas mulheres, incluindo minha mãe, usavam o hijab voluntariamente, para outras, ele representava um moralismo coercitivo que precisava ser subvertido. Essas mulheres começaram a jogar seus véus para trás, permitindo que parte de seus cabelos aparecesse em público. Com o passar dos anos, os véus foram se encolhendo aos poucos, até finalmente ficarem sobre os ombros. As autoridades sentiam-se muitas vezes paralisadas diante dessa disseminação constante de *bad-hijabi* (uso inapropriado do hijab) entre milhões de mulheres, que tinham que suportar humilhações e castigos diários. Com a pena inicial de prisão variando de dez dias a dois meses, mostrar alguns centímetros de cabelo provocou décadas de batalhas diárias nas ruas entre mulheres rebeldes e diversos aplicadores da moralidade, como *Sarallah* (ira de Alá), *Amre beh Ma'ruf va Nahye az Monker* (ordenar o bem e proibir o mal) e *Edareh-e Amaken* (supervisão de lugares públicos). Segundo um relatório da polícia, durante a repressão ao uso inadequado dos hijabs em 2013, cerca de 3,6 milhões de mulheres foram abordadas e humilhadas nas ruas e formalmente intimadas. Dessas, 180 mil foram detidas. Mas, apesar desse tratamento, as mulheres não cederam e acabaram exigindo o fim do uso obrigatório do hijab. Assim, ao longo dos anos e por meio de lutas diárias, as mulheres estabeleceram novas normas na vida privada e pública e as ensinaram às suas filhas, que assumiram o legado de suas antecessoras para continuar a luta. Os radicais agora querem deter essa marcha do progresso.

Esta é a história do “não movimento” das mulheres — as ações coletivas e conectivas de atores não coletivos que buscam não uma po-

lítica de protesto, mas de reparação, por meio de ações diretas. Seu objetivo não é afrontar deliberadamente as autoridades, mas estabelecer normas e práticas alternativas de vida — práticas que são necessárias para uma vida satisfatória e digna, mas que são negadas às mulheres. É um processo lento, mas constante, de demanda incremental que, ao final, desafia a autoridade político-patriarcal.<sup>4</sup> E agora, esse mesmo “não movimento”, impulsionado pelo assassinato de uma de suas integrantes, Mahsa Amini, deu origem a uma ebulição política extraordinária em que a mulher e sua dignidade — na verdade, a dignidade humana — tornaram-se tema de mobilização.

### **Reivindicando a vida**

Hoje, a revolta não se limita mais ao uso obrigatório do hijab e aos direitos das mulheres. Ela se ampliou e passou a incluir outras preocupações e grupos de interesse — jovens, estudantes e professores, famílias e trabalhadores, moradores de algumas comunidades rurais e pobres, e as minorias religiosas e étnicas (curdos, árabes, azeris e balúchis) que, assim como as mulheres, sentem-se cidadãos de segunda classe e parecem se identificar com “Mulher, Vida, Liberdade”. Para esses diversos grupos, Mahsa Amini e sua morte simbolizam o sofrimento que sentiram em suas próprias vidas — sua juventude roubada, alegria suprimida e constante insegurança; sua pobreza, endividamento e falta d’água; a perda de suas terras e meios de subsistência.

Os milhares de tuítes descrevendo por que as pessoas estão protestando apontam, repetidamente, para o anseio por uma vida normal, que lhes foi negada por um regime de patriarcas clericais e militares. Para esses dissidentes, o regime parece uma entidade colonial — com seu pensamento, sentimento e governo exóticos — que tem pouco a ver com as vidas e visões de mundo da maioria. Sentem que essa entidade exótica usurpou o país e seus recursos e continua a subjugar seu

povo e seu modo de vida. “Mulher, Vida, Liberdade” é um movimento de libertação dessa colonização interna. É um movimento de reivindicação da vida. Sua linguagem é secular, totalmente desprovida de religião. Sua peculiaridade reside em sua faceta feminista.

Mas o feminismo do movimento não é antagonista aos homens. Pelo contrário, abraça os homens subalternos, humilhados e sofredores. Também não se limita ao controle do próprio corpo e ao uso obrigatório do hijab — muitas mulheres que tradicionalmente usam o véu também se identificam com “Mulher, Vida, Liberdade”. O feminismo do movimento é, na verdade, antissistema; desafia o controle sistemático da vida cotidiana e das mulheres em sua essência. É precisamente esse feminismo antissistema que promete libertar não apenas as mulheres, mas também os homens oprimidos — os marginalizados, as minorias e aqueles que são humilhados e emasculados por sua incapacidade de sustentar suas famílias devido a revezes econômicos. “Mulher, Vida, Liberdade”, portanto, representa uma mudança de paradigma na subjetividade iraniana: o reconhecimento de que a libertação das mulheres também pode trazer a libertação de todas as outras pessoas oprimidas, excluídas e sem esperança. Isso faz de “Mulher, Vida, Liberdade” um movimento extraordinário.

### **Movimento ou momento**

Extraordinário, sim. Mas estamos diante de um movimento ou apenas de um momento passageiro? O Irã pós-revolução testemunhou inúmeras ondas de protestos em todo o país. No entanto, o episódio atual parece fundamentalmente diferente. A revolta verde de 2009 foi uma poderosa mobilização pró-democracia por um governo responsável. Foi, em grande parte, um movimento da classe média urbana e de outros cidadãos descontentes. Quase uma década depois, nos protestos de 2017, dezenas de milhares de trabalhadores, estudantes, agricul-

tores, credores, pessoas da classe média-baixa e mulheres iranianas foram às ruas em mais de 85 cidades por dez dias antes que a repressão do governo interrompesse a rebelião.<sup>5</sup> Alguns observadores da época consideraram os eventos como um prelúdio da revolução. Eles estavam errados. Embora coincidentes e interligados, os protestos estavam principalmente preocupados com reivindicações setoriais — para os trabalhadores, salários atrasados; para os agricultores, a seca; para os credores, as poupanças perdidas; e para os jovens, empregos. Assim, não se tratava de uma ação *coletiva* de um movimento unido, mas de ações *conectivas* de preocupações paralelas — uma simultaneidade de diferentes ações de protesto que apenas as novas tecnologias da informação poderiam possibilitar. Uma revolta maior, ocorrida em dezembro de 2019 e desencadeada por um aumento de 200% no preço da gasolina, revelou um grau de ação coletiva, à medida que diferentes grupos que protestavam — em particular, os pobres de áreas urbanas e a classe média-baixa, bem como as pessoas com melhor formação desempregadas ou em subempregos — demonstraram um bom grau de união. Suas principais queixas não estavam relacionadas apenas ao custo de vida, mas também à ausência de perspectivas para o futuro. Os manifestantes vieram principalmente de áreas marginalizadas das cidades e das províncias e seguiram táticas radicais, como incendiar bancos e repartições públicas e entoar slogans contra o regime.

A atual revolta avançou substancialmente em termos de mensagem, tamanho e composição. Ela assumiu um caráter e uma dinâmica qualitativamente diferentes. Reuniu a classe média urbana, a classe média-baixa, os moradores de favelas e diferentes etnias, incluindo curdos, fars, lors, turcos azeris e balúchis — todos sob a bandeira “Mulher, Vida, Liberdade”. Criou-se uma reivindicação coletiva — uma que uniu diversos grupos sociais não apenas para senti-la e compartilhá-la, mas também agir de acordo com ela. Com o surgimento do “povo”, um supercoletivo no qual as diferenças de classe, gênero, etnia e re-



ligião desaparecem temporariamente em favor de um bem maior, a revolta assumiu um caráter revolucionário. A abolição da polícia da moralidade e do uso obrigatório do hijab já não será mais suficiente. Pela primeira vez, um movimento nacional de protesto pedia uma mudança de regime e uma transformação socioeconômica estrutural.

Tudo isso significa que o Irã está à beira de outra revolução? Neste momento, o Irã está longe de uma “situação revolucionária”, ou seja, uma condição de “duplo poder”, na qual uma força revolucionária organizada e apoiada por milhões viria a enfrentar um governo em ruínas e forças de segurança divididas. O que estamos testemunhando hoje, no entanto, é o surgimento de um movimento revolucionário — com seus próprios repertórios de protesto, linguagem e identidade — que pode colocar a sociedade iraniana em uma “trajetória revolucionária”.

Nos primeiros três meses após a morte de Mahsa Amini, dois milhões de iranianos de todos os segmentos da sociedade realizaram cerca de 1.200 ações de protesto que se espalharam por mais de 160 cidades e pequenos vilarejos. Sermões de oração de sexta-feira na província pobre de Sistão-Baluchistão, assim como funerais e sepultamentos de vítimas da repressão do regime no Curdistão, levaram as multidões mais diversas às ruas. Estudantes universitários e secundaristas promoveram ocupações, desafiaram o uso obrigatório do hijab e a segregação de gênero e realizaram outros atos corajosos de resistência, enquanto advogados, professores, médicos, artistas e atletas expressavam apoio público e às vezes se juntavam aos dissidentes.<sup>6</sup> Em cidades e vilarejos, grafites com mensagens políticas decoravam as paredes dos edifícios antes de serem repintados por agentes municipais. Os cânticos noturnos das varandas e telhados nos bairros residenciais continuavam a reverberar no céu escuro das cidades.

As forças de segurança foram frustradas por um modo de protesto que combinava confrontos de rua e táticas de guerrilha — a súbita

e simultânea eclosão de várias manifestações noturnas em diferentes bairros urbanos, capazes de desaparecer, reagrupar-se e reaparecer. A audácia desses rebeldes das ruas, muitos deles jovens mulheres, impressionou as autoridades. Um vídeo revelador de um agente de segurança mostrou sua surpresa com jovens manifestantes de rua que “não têm mais medo de nós” e com vizinhos que “nos atacam com uma saraivada de pedras, cadeiras, bancos, vasos de flores”, ou qualquer coisa pesada de suas janelas ou varandas.<sup>7</sup>

A presença desproporcional dos jovens — mulheres e homens, estudantes universitários e secundaristas — nas ruas durante os protestos levou alguns a interpretá-la como a revolta da Geração Z contra um regime que está lamentavelmente defasado. Mas essa visão ignora a dissidência das gerações mais velhas, os pais e famílias que criaram, quando não politizaram, esses jovens e que compartilham em grande medida seus sentimentos. Uma pesquisa do governo de novembro de 2022, cujos resultados foram vazados, mostrou que 84% dos iranianos expressavam uma visão positiva do levante.<sup>8</sup> Se o regime permitisse protestos públicos pacíficos, provavelmente veríamos mais pessoas idosas nas ruas. Mas não permitiu. A extraordinária presença da juventude nos protestos de rua deve-se em grande parte às “prerrogativas da juventude” — isto é, energia, agilidade, educação, sonhos de um futuro melhor e relativa ausência de responsabilidades familiares — que tornam os jovens mais inclinados à política de rua e ao ativismo radical. Mas esses jovens extraordinários não podem causar uma ruptura política sozinhos. A ruptura só ocorre quando as pessoas comuns — pais, filhos, trabalhadores, comerciantes, profissionais liberais e outros — se juntam para trazer os protestos espetaculares para o mainstream da sociedade.

Embora alguns trabalhadores tenham aderido aos protestos por meio de manifestações e greves trabalhistas, um grande confronto trabalhista ainda não se materializou. Isso pode não ser fácil, porque a reestruturação neoliberal dos anos 2000 fragmentou a classe trabalha-

dora, minou a segurança do emprego entre trabalhadores (incluindo no setor petrolífero) e diminuiu grande parte de seu poder coletivo. Por sua vez, os professores emergiram como uma força dissidente potencialmente poderosa, com um bom grau de organização e experiência em protestos. Em 14 de fevereiro de 2023, vinte associações civis e profissionais, lideradas pelo sindicato dos professores, publicaram uma “carta de reivindicações mínimas” que incluía a libertação de todos os presos políticos, a liberdade de expressão e de reunião, a abolição da pena de morte e “igualdade total de gênero”<sup>9</sup>. Comerciantes e mercadores dos bazares (mercados tradicionais do Irã) também se juntaram à oposição. De fato, eles surpreenderam as autoridades quando pelo menos 70% deles, segundo um relatório oficial vazado, entraram em greve em Teerã e 21 províncias em 15 de novembro de 2022 para celebrar a revolta de 2019.<sup>10</sup> Não surpreende que as forças de segurança estejam ameaçando cada vez mais o fechamento de estabelecimentos.

### **A resposta do regime**

O regime está profundamente ciente e apreensivo sobre o poder da corrente social dominante. Fez todos os esforços para impedir congregações em massa na escala da que aconteceu na Praça Tahrir, no Cairo, durante a Primavera Árabe, quando os manifestantes podiam ver, sentir e mostrar aos governantes a enormidade de seu poder social. Os manifestantes da Primavera Árabe utilizaram plenamente os recursos culturais existentes, como rituais religiosos e cortejos fúnebres, para sustentar a presença em massa nos protestos. Os momentos mais críticos eram as orações de sexta-feira, com seus horários e locais fixos, de onde se originaram os maiores comícios e demonstrações. No entanto, a oração de sexta-feira não faz parte da cultura atual dos muçulmanos xiitas do Irã (ao contrário dos sunitas balúchis). A maioria dos muçulmanos iranianos raramente ora ao meio-dia, seja às sextas-feiras ou

em qualquer outro dia. No Irã, os sermões de oração de sexta-feira são o ritual inventado do regime islâmico e, portanto, o teatro do poder do regime. Conseqüentemente, os manifestantes teriam que recorrer a outros espaços culturais e religiosos, como funerais e cerimônias de luto ou os rituais xiitas do Muharram e do Ramadan.

Mas o regime clerical não hesitaria em proibir até mesmo as tradições culturais e religiosas mais reverenciadas se as considerasse uma ameaça ao “sistema”. Durante a revolta verde de 2009, os radicais no poder proibiram funerais e impediram as famílias de realizar cerimônias de luto para seus entes queridos. Em algumas ocasiões, as autoridades proibiram até mesmo rituais xiitas. Isso não surpreende. O aiatolá Khomeini, o pai fundador da República Islâmica, já havia decretado que o *faqih* supremo tinha “autoridade absoluta” para ignorar qualquer preceito ou lei, incluindo a Constituição ou obrigações religiosas, como orações diárias, por razões de “interesse de Estado”.<sup>11</sup> Os governantes clericais do Irã não hesitariam em proibir esses rituais culturais e religiosos, precisamente em função de seu direito exclusivo sobre eles. Sob essa autoridade perversa, o regime deslegitimaria e descartaria valores e práticas dos quais deriva sua própria legitimidade, pois se considera o único corpo legítimo capaz de determinar o que é sagrado e o que é pecado, o que é autêntico, o que é falso, o que é certo e o que é errado.

Para os agentes do regime, manifestações em massa de larga escala soariam o chamado da revolução. Eles não querem ouvi-lo, mas não podem deixar de senti-lo. Pois já pairam no ar murmúrios e sussurros de revolução. Podem ser ouvidos e sentidos nas casas, em reuniões privadas e nas ruas; no rico conteúdo de arte, literatura, poesia e música nascidos do levante; e na imprensa e em debates intelectuais sobre o significado do momento atual, organização e estratégia, a questão da violência e o caminho a seguir.<sup>12</sup> O regime respondeu com negação, ridicularização, raiva, apaziguamento e violência generalizada.

O diário *Keyhan*, próximo ao gabinete do líder supremo, o aiatolá Ali Khamenei, acusou os manifestantes de quererem impor a “retirada forçada dos véus” e advertiu que a “revolução islâmica não irá desaparecer. [...] Portanto, fique furioso e morra de raiva”.<sup>13</sup> Os comandantes das principais forças de segurança — o Exército, a Guarda Revolucionária Islâmica, a milícia Basij e a polícia — emitiram uma declaração conjunta em 5 de outubro de 2022 declarando sua lealdade a Khamenei. E o Parlamento linha-dura aprovou um projeto de lei de emergência em 9 de outubro de 2022 “ajustando” os salários dos funcionários públicos, incluindo 700.000 aposentados que, no final de 2017, compareceram em massa durante uma onda de protestos. Professores recém-contratados teriam maior segurança no emprego, trabalhadores da cana-de-açúcar receberiam seus salários não pagos, e famílias pobres teriam um aumento de 50% no subsídio da cesta básica. Enquanto isso, o presidente do parlamento, Mohammad Bagher Qalibaf, confirmou que estava preparado para implementar “qualquer reforma e mudança de interesse público”, incluindo “mudanças no sistema de governança”, caso os manifestantes abandonassem a demanda por “mudança de regime”.<sup>14</sup>

A tentativa de apaziguar a população com “reajustes salariais” e medidas fiscais convive com uma repressão brutal aos manifestantes. Isso inclui espancamentos, assassinatos, detenções em massa, tortura, execuções, vigilância por drones e marcação de empresas e casas de dissidentes. A repressão do regime teria deixado 525 mortos, incluindo 71 menores de idade, 1.100 em julgamento e cerca de 30.000 detidos. As forças de segurança e a milícia Basij perderam 68 membros nos distúrbios.<sup>15</sup> O regime culpa os “vândalos” pela desordem, a internet por enganar a juventude e os governos ocidentais por conspirarem para derrubar o governo.

## Uma trajetória revolucionária

A repressão do regime e a pausa dos manifestantes provavelmente irão diminuir os protestos. Mas isso não significa o fim do movimento. Significa o fim de um ciclo de protesto antes de um novo gatilho dar início a outro. Vimos esses ciclos pelo menos desde 2017. O que é diferente, dessa vez, é que a sociedade iraniana foi colocada em uma “trajetória revolucionária”, isto é, grande parte da sociedade continua a pensar, imaginar, falar e agir em termos de um futuro diferente. Aqui, o julgamento das pessoas sobre questões públicas é frequentemente moldado por um eco persistente de “revolução” e uma crescente expectativa de que “eles [o regime] irão embora”. Dessa forma, qualquer problema ou crise — por exemplo, uma crise hídrica — é considerada uma falha do regime, e qualquer demonstração de descontentamento — digamos, por salários atrasados —, um ato revolucionário. Com tal mentalidade, o status quo é temporário e a mudança é apenas uma questão de tempo. Conseqüentemente, períodos intermitentes de calma e contenda podem, possivelmente, continuar a evoluir para uma situação revolucionária. Já assistimos a essa trajetória revolucionária antes — na Polônia, por exemplo, após a declaração da lei marcial e o movimento Solidariedade ser proibido em 1982, até o regime militar concordar em negociar uma transição para uma nova ordem em 1988. Mais recentemente, o Sudão trilhou um caminho semelhante, após o ditador Omar al-Bashir declarar estado de emergência e dissolver os governos nacional e regional em fevereiro de 2019, até o exército assinar um acordo sobre a transição para o governo democrático civil com as Forças de Liberdade e Mudança, da oposição, sete meses depois.

Apenas uma reforma política radical e uma melhoria significativa na vida das pessoas podem interromper o caminho em direção à revolução. Por exemplo, realizar um referendo sobre a forma de governo, mudar a Constituição para ser mais inclusiva ou implementar programas sociais de grande importância pode dissuadir as pessoas de buscar

uma mudança de regime. Caso contrário, deve-se esperar um estado permanente de crise e ingovernabilidade ou um possível movimento em direção a uma situação revolucionária. Mas uma situação revolucionária é improvável até que o movimento “Mulher, Vida, Liberdade” cresça e se torne uma alternativa crível, um substituto prático, para o regime atual. Uma alternativa crível significa nada menos que uma organização de liderança e uma visão estratégica capaz de conquistar a confiança popular. Significa uma força coletiva, uma entidade tangível, que seja capaz de formar uma coalizão de diversos grupos e públicos dissidentes e de articular o tipo de futuro que se deseja.

Existem, é claro, líderes locais e coletivos ad hoc que comunicam ideias e coordenam ações nos bairros, locais de trabalho e universidades. Graças ao seu caráter horizontal, em rede e fluido, suas operações são menos propensas à repressão policial do que uma organização de movimento convencional seria. Esse tipo de ativismo em rede descentralizado também é mais versátil, permite múltiplas vozes e ideias e pode usar a mídia digital para mobilizar grandes multidões em menos tempo. Mas os movimentos em rede também podem sofrer de um menor nível de comprometimento, um processo pouco disciplinado de tomada de decisão e estrutura e sustentabilidade tênues. Por exemplo, quem lidará com um delito ou ato de violência cometido em nome do movimento? Como resultado, os movimentos tendem a implantar uma estrutura híbrida, ligando o ativismo descentralizado e fluido a um órgão central. O movimento “Mulher, Vida, Liberdade” ainda tem que levar isso em consideração.

A sociedade civil e os ativistas presos, que atualmente gozam de amplo reconhecimento e respeito por sua extraordinária dedicação e inteligência política, podem eventualmente formar um tipo de liderança moral-intelectual. Mas isso também precisa fazer parte de uma organização de liderança nacional mais ampla. Pois uma organização de liderança — na linha do Solidariedade na Polônia, do Congresso Na-

cional Africano (ANC) da África do Sul ou das Forças de Liberdade e Mudança do Sudão — não visa apenas articular uma visão estratégica e coordenar ações. Também sinaliza responsabilidade, representação, confiança popular e unidade tática.

Talvez essa seja a tarefa mais desafiadora pela frente para o movimento “Mulher, Vida, Liberdade”, mas permanece extremamente indispensável. Primeiro, porque uma mudança política é improvável sem uma oposição organizada de base ampla. Segundo, porque uma transição negociada para uma nova ordem política é impossível na ausência de uma organização de liderança. Com quem o incumbente deverá negociar, se não houver representação da oposição? E terceiro, se ocorrer um colapso político e não houver uma alternativa organizada e crível ao regime atual, outras forças organizadas, enraizadas e oportunistas — por exemplo, militares, partidos políticos, grupos sectários ou organizações religiosas — se mobilizarão para moldar o curso e o resultado de uma transição. Tais forças podem afirmar representar a oposição e fazer acordos indesejados ou simplesmente preencher o vácuo de poder quando a autoridade colapsa. Hannah Arendt estava correta ao observar que o colapso da autoridade e do poder se torna uma revolução “apenas quando há pessoas dispostas e capazes de assumir o poder, de se mexer e preencher, por assim dizer, o vácuo de poder”.<sup>16</sup> Em outras palavras, se o movimento revolucionário não estiver disposto ou não for capaz de assumir o poder, outros o farão. Isso, de fato, é a história da maioria das revoltas da Primavera Árabe — Egito, Iraque, Líbano e Iêmen, por exemplo. Nessas experiências, os protagonistas, aqueles que iniciaram e levaram as revoltas adiante,

---

*A sociedade, outrora letárgica e afligida por um senso de impasse, ganhou novo estímulo. Após anos de angústia e desespero, surgiu uma espécie de esperança incerta, uma vaga crença de que as coisas podem realmente mudar para melhor.*

---



permaneceram em grande parte à margem do processo de tomada de decisões críticas, enquanto os aproveitadores, contrarrevolucionários e guardiães do status quo se deslocaram para o centro.<sup>17</sup>

Ninguém sabe ao certo aonde a revolta no Irã levará. Até agora, o círculo governante permanece unido, embora sinais de dúvida e discórdia tenham surgido nos escalões mais baixos.<sup>18</sup> Os líderes tradicionais e os grandes aiatolás têm se mantido em sua maioria em silêncio. Mas os grupos reformistas têm cada vez mais expressado seu descontentamento, instando os governantes a empreender reformas sérias para restaurar a calma. Nenhum deles diz que quer uma mudança de regime, mas parecem se ver mediando uma transição, caso esse momento chegue. O ex-presidente Mohammad Khatami admitiu que o caminho reformista que defendeu chegou a um impasse, mas vê o remédio para a crise atual na alteração e aplicação da Constituição. Mas um número crescente de figuras reformistas, lideradas pelo ex-primeiro-ministro Mir Hossein Mousavi, vem pedindo um referendo e uma nova Carta. Os governantes linha-dura, no entanto, continuam resistindo e não mostram disposição para rever suas políticas, muito menos empreender reformas sérias. Contando com o apoio de suas “figuras do cenário político”, eles pretendem se manter no poder por meio do controle e da coerção.<sup>19</sup>

Independentemente do desfecho, muita coisa já mudou. É improvável que as coisas voltem ao que eram antes da revolta. Uma mudança de paradigma ocorreu na subjetividade iraniana, expressa mais claramente no reconhecimento das mulheres como atores transformadores e na “questão da mulher” como foco estratégico da luta. A maioria dos iranianos agora deseja um tipo diferente de governo. Uma mudança discursiva em relação à religião foi combinada com um forte anticlericalismo e ressentimento da religião do Estado. Novas normas foram estabelecidas na prática e provavelmente permanecerão. A política da moralidade, o uso obrigatório do hijab e a segregação sexual em

público podem ser coisas do passado. A sociedade, outrora letárgica e afligida por um senso de impasse, ganhou novo estímulo. Após anos de angústia e desespero, surgiu uma espécie de esperança incerta, uma vaga crença de que as coisas podem realmente mudar para melhor. Aqueles que esperam resultados rápidos provavelmente ficarão desapontados. Mas o Irã parece estar em um novo curso. A determinação do povo iraniano de viver com dignidade lançou uma chave na engrenagem da máquina de subjugação. Uma nova oportunidade, ainda desconhecida, pode estar no horizonte.

## Notas

1. Azam Khatam, “Street Politics and Hijab in the ‘Women, Life, Freedom’ Movement”, *Naqd-e Eqtesad-e Siyasi*, 12 novembro 2022, em persa.
2. Danny Postel, “Iran’s Role in the Shifting Political Landscape of the Middle East”, *New Politics*, 7 julho 2021, <https://newpol.org/the-other-regional-counter-revolution-irans-role-in-the-shifting-political-landscape-of-the-middle-east/>.
3. Carta de uma mulher à *Zanan*, n. 35 (junho 1988), p. 26.
4. Para uma discussão detalhada sobre os “não movimentos”, ver Asef Bayat, *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East* (Stanford: Stanford University Press, 2013). Para um detalhamento de como os “não movimentos” podem se fundir em movimentos e revoluções maiores, ver Asef Bayat, *Revolutionary Life: The Everyday of the Arab Spring* (Cambridge: Harvard University Press, 2021).
5. Asef Bayat, “The Fire That Fueled the Iran Protests”, *Atlantic*, 27 janeiro 2018, [www.theatlantic.com/international/archive/2018/01/iran-protest-mashaad-green-classlabor-economy/551690](http://www.theatlantic.com/international/archive/2018/01/iran-protest-mashaad-green-classlabor-economy/551690).
6. Miriam Berger, “Students in Iran Are Risking Everything to Rise Up Against the Government”, *Washington Post*, 5 janeiro 2023; Deepa Parent e Anna Kelly, “Iranian Schoolgirl ‘Beaten to Death’ for Refused to Sing Pro-Regime Anthem”, *Guardian*, 18 outubro 2022; Celine Alkhaldi e Adam Pourahmadi, “Iranian Teachers Call for Nationwide Strike in Protest over Deaths and Detention of Students”, CNN, 21 outubro 2022.
7. Circulou nas redes sociais um vídeo da fala de um agente de segurança, Syed Pouyan Hosseinpour, na cerimônia fúnebre de 31 outubro 2022 de um membro do Basij morto durante os protestos.
8. De acordo com um boletim confidencial vazado da Agência de Notícias Fars e uma pesquisa do governo, publicados no website da *Rádio Farda*, 30 novembro 2022, [www.radiofarda.com/a/black-reward-files/32155427.html](http://www.radiofarda.com/a/black-reward-files/32155427.html).
9. Rádio Farda, 15 fevereiro 2023; [www.radiofarda.com/a/the-minimum-demands-ofindependent-organizations-in-iran-were-announced/32272456.html](http://www.radiofarda.com/a/the-minimum-demands-ofindependent-organizations-in-iran-were-announced/32272456.html)

10. Relatado em um áudio vazado de um oficial de segurança, Qasem Ghoreishi, falando a um grupo de jornalistas da Agência de Notícias Pars, próxima à Guarda Revolucionária. Relatado também no site *Khabar Nameh Gooya* em 29 dezembro 2022.

11. Asghar Schirazi, *The Constitution of Iran: Politics and the State in the Islamic Republic* (Londres: I.B. Tauris, 1998).

12. Para uma discussão sobre poesia, ver [www.radiozamaneh.com/742605/](http://www.radiozamaneh.com/742605/).

13. *Keyhan*, editorial, 6 outubro 2022.

14. *Khabarbaan*, 23 outubro 2022, <https://36300290.khabarban.com/>.

15. Organização Iraniana de Direitos Humanos, Hrana, [www.hra-news.org/wp-content/uploads/2022/12/Mahsa-Amini-82-Days-Protest-HRA.pdf](http://www.hra-news.org/wp-content/uploads/2022/12/Mahsa-Amini-82-Days-Protest-HRA.pdf); [https://twitter.com/hra\\_news/status/1617296099148025857/photo/1](https://twitter.com/hra_news/status/1617296099148025857/photo/1). O número de 30.000 detidos é baseado em um documento oficial vazado relatado em *Rouydad 24*, 28 janeiro [www.rouydad24.ir/fa/news/330219/%D9%87%D8%B2%DB%8C%D9%86%D9%87-%D9%87%D8%B1%D8%B2%D9%86%D8%AF%D8%A7%D9%86%DB%8C-%D8%AF%D8%B1-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86-%DA%86%D9%82%D8%AF%D8%B1-%D8%A7%D8%B3%D8%AA](http://www.rouydad24.ir/fa/news/330219/%D9%87%D8%B2%DB%8C%D9%86%D9%87-%D9%87%D8%B1%D8%B2%D9%86%D8%AF%D8%A7%D9%86%DB%8C-%D8%AF%D8%B1-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86-%DA%86%D9%82%D8%AF%D8%B1-%D8%A7%D8%B3%D8%AA).

16. Hannah Arendt, “The Lecture: Thoughts on Poverty, Misery and the Great Revolutions of History”, *New England Review*, junho 2017, p. 12, disponível em <https://lithub.com/never-before-published-hannah-arendt-on-what-freedom-and-revolution-really-mean/>.

17. Esta situação resultou, em parte, do caráter “refo-lucionário” da Primavera Árabe. “Refo-lução” refere-se aos movimentos revolucionários que surgem para obrigar os regimes incumbentes a se reformar em nome da revolução, sem tomar o poder ou intervir efetivamente na formação do resultado. Ver Asef Bayat, *Revolution without Revolutionaries: Making Sense of the Arab Spring* (Stanford: Stanford University Press, 2017).

18. Ver, por exemplo, uma declaração de Alireza Panahian, clérigo próximo ao gabinete do líder supremo, noticiada pela *Rádio Farda*, em 22 novembro 2022. Ver, também, um boletim vazado da Agência de Notícias Fars, *Rádio Farda*, 30 novembro 2022, [www.radiofarda.com/a/blackreward-files/32155427.html](http://www.radiofarda.com/a/blackreward-files/32155427.html).

19. Esse “povo” representa o núcleo combatente do que chamei de “classe do regime” — que constitui a base social e política dos islamitas radicais e consiste em uma comunidade ideológica de pessoas comuns e pessoas ricas economicamente interligadas pelo compartilhamento de doações estatais (ajudas, subsídios especiais, pagamentos preferenciais, favores, subornos, comissões) e criadas em um paradigma ideológico linha-dura. Assim, muitos veteranos de guerra, *Basijis* e membros do vasto setor religioso (muitas mesquitas, santuários, seminários, escolas ou associações culturais) compartilham os lucros do regime (do dinheiro do petróleo) com aliados ricos, empreiteiros e pessoas das instituições revolucionárias e, portanto, são encorajados a apoiar um governo linha-dura.

*Plataforma Democrática* ([www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)) é uma iniciativa da Fundação FHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, por meio da produção de conhecimento e da promoção do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo. Realiza pesquisas e seminários para estimular o diálogo entre os produtores de conhecimentos e os diferentes atores sociais e políticos sobre temas da atualidade.

Plataforma Democrática oferece uma infraestrutura virtual com uma biblioteca de livre acesso que inclui milhares de textos sobre temas relacionados à democracia na América Latina e um banco de dados sobre instituições de pesquisa na região.

### **As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:**

#### **Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:**

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#EstadoDemocracia>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#CambiosGeopoliticos>

#### **Meios de comunicação e Democracia:**

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#MediosComunicacion>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#EnsaioDemocracia>

#### **Sociedade civil e democracia:**

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#CohesionSocial>

#### **Bibliotecas virtuais:**

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/biblioteca>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/biblioteca-sociedade>

#### **Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:**

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#RecursosPesquisa>