

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.

Para 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.¹

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 2023.² 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.³

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”⁴ e defender o legado autoritário de seu pai preso. Pedro Castillo, o outro candidato, concorreu pelo partido autodenominado marxista-leninista.⁵ 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.⁶

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.⁷ 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).⁸ 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 2026.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ 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,¹³ ou por meio de processos mais graduais de retrocesso e erosão democrática.¹⁴

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.¹² 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.¹⁵ Ecos desse diagnóstico estão presentes na literatura sobre a desinstitucionalização do sistema partidário na América Latina.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ 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.²²

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.

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.

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.

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.

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.

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).