

JOURNAL OF DEMOCRACY EM PORTUGUÊS

Volume 13, Número 2, Outubro de 2024

TRADUÇÕES

Quem decide o que é democrático?

Adam Przeworski

Por que as autocracias temem os direitos LGBTQ+?

Gino Pauselli e María José Urzúa

Europa Centro-Oriental: Os jovens e a extrema direita

Laura Jakli

O modelo Bukele vai se espalhar?

Manuel Meléndez-Sánchez e Alberto Vergara

Por que o México não está à beira do abismo

Viridiana Ríos

ARTIGO INÉDITO

Construção da democracia na África Austral

Jonuel Gonçalves

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**

FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN

PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG



JOURNAL OF
DEMOCRACY
EM PORTUGUÊS

CONSELHO EDITORIAL Bernardo Sorj

Sergio Fausto

TRADUÇÃO Fabio Storino

Alessandra Kipnis

REVISÃO TÉCNICA Otávio Dias

Beatriz Kipnis

REVISÃO DE DIAGRAMAÇÃO Felipe Martins

DIAGRAMAÇÃO Lisia Lemes / Lilemes Comunicação

Journal of Democracy em Português, Volume 13,

Número 2, São Paulo, Outubro de 2024

Plataforma Democrática

ISSN 2527-1369

Índice de catálogo sistemático:

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

© Copyright - Todos os direitos reservados à:

Fundação Fernando Henrique Cardoso

Rua Formosa, 367, 6º andar, Centro, São Paulo/SP, CEP: 01049-000

www.fundacaofhc.org.br • e-mail: imprensa@fundacaofhc.org.br

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**

FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN

PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG



São Paulo (Sede)

Rua Formosa, 367, 6º andar - Centro

São Paulo - SP - Brasil - CEP 01049-000

tel: +55 (11) 3359-5000

contato@plataformademocratica.org

PERIODICIDADE: Semestral

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

As últimas três décadas testemunharam o aumento da insatisfação com as instituições representativas tradicionais, a erosão e fragmentação dos sistemas partidários tradicionais, a ascensão de partidos de extrema direita e o surgimento de “mágicos” políticos na forma de indivíduos ou partidos que oferecem soluções milagrosas. “Essas transformações representam uma ameaça à democracia ou um avanço da democracia?”, pergunta **Adam Przeworski**, professor emérito da *New York University*, no primeiro artigo desta edição.

“O perigo de que os governantes possam minar o mecanismo eleitoral está sempre presente. Portanto, a vigilância em defesa da democracia no sentido minimalista é uma tarefa sem fim. Mas defender a democracia requer mais do que se opor ao que o governo está fazendo. A oposição deve ser mais do que uma expressão de ira. Defender a democracia requer um programa positivo e orientado ao futuro para reformá-la”, escreve o autor.

“Quanto mais autocrático for um Estado, maior a probabilidade de que se oponha aos direitos de Orientação Sexual e Identidade de Gênero (OSIG) em órgãos internacionais como o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas”, afirmam **Gino Pauselli** e **María José Urzúa**, ambos pesquisadores da *Princeton University*, nesta análise sobre como regimes autocráticos têm atuado, frequentemente de forma conjunta, para minar o debate sobre os direitos LGBTQ+ em instituições multilaterais.

Segundo os autores, “as autocracias muitas vezes veem a expansão dos direitos LGBTQ+ como um cavalo de Tróia para a ordem internacional liberal, com sua ênfase na democracia, nos direitos humanos e no liberalismo econômico. Resistir a eles oferece uma maneira de

despertar reações contra essa ordem, deslegitimando seus princípios e minando sua influência global.”

Na terceira tradução, **Laura Jakli** (*Harvard Business School*) analisa a mobilização dos jovens adultos por partidos de extrema direita na Europa Centro-Oriental. Segundo a autora, esse grupo mais jovem absorveu muitas das opiniões anti-imigração que são comuns na região. E, no mesmo período, os jovens adultos ficaram atrás de outros grupos em relação ao entusiasmo pela democracia.

“Esta dupla guinada — um afastamento tanto do multiculturalismo ocidental quanto do que é visto como democracias vazias lideradas por elites corruptas e envelhecidas — pode representar uma vantagem para as alternativas da direita radical que apresentam novos rostos com plataformas ousadas, simples e transparentes”, alerta.

No quarto artigo, **Manuel Meléndez-Sánchez** (*Harvard University*) e **Alberto Vergara** (*Universidad del Pacífico*, em Lima) analisam quais as chances do modelo *mano dura* contra o crime implementado pelo presidente Nayib Bukele, que transformou El Salvador em um país “sem gangues e sem democracia”, se espalhar pela América Latina.

Para os autores, as democracias latino-americanas vivem um ciclo perverso: “Diante de um apetite público avassalador pela *mano dura*, os governos adotam políticas populares de combate ao crime que, quase inevitavelmente, fracassam ou têm o efeito contrário. Os governos então às vezes redobram a aposta na *mano dura*, mas acabam sendo forçados a reduzir ou abandonar políticas repressivas — até que as demandas públicas desencadeiam uma nova onda de *mano durismo*. Os direitos individuais sofrem e a insegurança persiste.”

No penúltimo texto, a acadêmica **Viridiana Ríos** questiona se a vitória avassaladora de Claudia Sheinbaum, escolhida como sucessora do ex-presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), nas eleições gerais de 2 de junho, representa uma ameaça à democracia mexicana. Sua coalizão, liderada pelo Morena (partido fundado por

AMLO), conquistou 364 cadeiras na Câmara dos Deputados, bem acima da supermaioria de 334 cadeiras necessária para alterar a Constituição. No Senado, a coalizão governista terá 83 das 128 cadeiras, apenas duas a menos do que as 85 cadeiras necessárias para caracterizar uma supermaioria.

Ao contrário de AMLO, Sheinbaum terá o poder de mudar a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos ou até mesmo de criar uma nova, e ela governará com um mandato popular sem precedentes. De fato, no apagar das luzes do mandato de AMLO, o Congresso aprovou uma reforma judicial que torna todos os tribunais do país órgãos diretamente eleitos pela população.

Para a autora mexicana, as afirmações de que o México está se autocratizando são exageradas porque o país continua apresentando todos os aspectos básicos associados a uma democracia: sufrágio universal, eleições livres e justas para o Legislativo e o Executivo, liberdades de imprensa, de expressão e de organização, mecanismos de responsabilização do Poder Executivo, e controle civil sobre as Forças Armadas.

“Isso não significa que a democracia do México esteja totalmente segura. Sheinbaum obteve uma supermaioria enquanto fazia campanha em nome de reformas que, se levadas a cabo, concentrariam o poder em sua coalizão eleitoral. No entanto, há razões para permanecer otimista em relação à democracia mexicana”, conclui.

Para fechar esta edição, publicamos um artigo inédito sobre a construção da democracia na África Austral. Escrito pelo pesquisador **Jonuel Gonçalves** (Universidade Federal Fluminense), esta abordagem da construção democrática na região mais ao sul do continente africano incide, principalmente, em suas maiores equações: quadro socioeconômico; relações de raça e/ou etnia; ameaças à segurança.

“Enquanto em Zâmbia, Angola, Moçambique e Zimbábwe, as preocupações com a construção da democracia estiveram muito lon-

ge do centro de poder pós-descolonização, em Maurício, Botswana, Namíbia e durante a negociação dos acordos para o fim do apartheid na África do Sul, elas tiveram papel central. Um processo cuja designação pode ainda ser ‘a longa marcha para a democracia na África’”, escreve.

Boa leitura,

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores de Plataforma Democrática

Quem decide o que é democrático?

Adam Przeworski

Adam Przeworski é professor emérito de política da Universidade de Nova York. Seus livros incluem *Why Bother with Elections? [Por que se preocupar com as eleições?]* (2018) e *Crises of Democracy [Crises da democracia]* (2019). Seu ensaio seminal “*What Makes Democracies Endure?*” [O que mantém as democracias?] (com Fernando Limongi, José Antonio Cheibub e Michael Alvarez) apareceu na edição de janeiro de 1996 do *Journal of Democracy*.

O que estamos defendendo quando defendemos a “democracia”? O que organiza a resposta a essa pergunta é a distinção entre a democracia como um *método* para processar quaisquer conflitos que possam surgir em uma determinada sociedade e a democracia como uma *personificação* de valores, ideais ou interesses que diferentes grupos de pessoas querem que a democracia realize. Esta é uma distinção entre concepções minimalistas e maximalistas de democracia e, por “concepção”, refiro-me a uma definição que tem conotações normativas, como todas as definições de democracia.

A democracia é um sistema no qual os cidadãos decidem coletivamente por quem e, até certo ponto, como serão governados. Essa característica é definidora: um regime é democrático se, e somente se, as pessoas são livres para escolher e remover governos.

* Publicado originalmente como “Who Decides What Is Democratic?”, *Journal of Democracy*, Volume 35, Number 3, July 2024 © 2024 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Na concepção minimalista, isso é tudo o que constitui a democracia. Contanto que todos os pré-requisitos para que os cidadãos escolham livremente os governos sejam cumpridos e as decisões políticas sejam tomadas de acordo com os procedimentos estabelecidos, qualquer decisão que os eleitores tomem é democrática.¹

É verdade que os eleitores decidem apenas indiretamente, elegendo legislaturas: as leis são adotadas pelas legislaturas, não pelos eleitores.² Mas se a legislatura é livremente eleita e segue os procedimentos na promulgação das leis, e se as leis são devidamente cumpridas, a democracia não é questionável.

Nessa concepção, o valor da democracia é intrínseco. É a própria capacidade dos cidadãos, como coletividade, de escolher governos. No entanto, essa capacidade não está sempre disponível: ela possui pré-requisitos. John Stuart Mill já pensava que “os dois elementos da democracia” são “altos salários e leitura universal”.³ A democracia é um sistema de direitos positivos, mas não gera automaticamente as condições necessárias para o exercício desses direitos.⁴ Como observam Tom Ginsburg e Aziz Huq,

Para que a competição eleitoral genuína seja sustentada... é necessário algo além de um mínimo absoluto de arcabouços legais e institucionais. Requer também o emprego de direitos civis e políticos no processo democrático, a disponibilidade de uma máquina eleitoral neutra e a estabilidade, previsibilidade e publicidade de um regime legal geralmente capturado no termo “Estado de direito”.⁵

Nesse sentido, portanto, a concepção que reduz a democracia a eleições livres e justas, às vezes criticada como “eleitoralismo”, não é tão “mínima”.⁶

Embora o critério minimalista seja conceitualmente claro, surgem divergências operacionais: basta ver como diferentes pesquisadores classificaram a Rússia ou a Venezuela nos últimos trinta anos. Parti-

cularmente evasivas são as medidas que Ozan Varol classifica como “furtivas”.⁷ Essas são ações aparentemente democráticas que visam aumentar a vantagem eleitoral de um governante. Por exemplo, tanto Silvio Berlusconi na Itália (em 2006) quanto Recep Tayyip Erdogan na Turquia (em 2014) tornaram possível (ou no caso turco, mais fácil) para os cidadãos residentes no exterior votarem nas eleições nacionais. Cada um justificou sua ação em termos democráticos, como a extensão dos direitos políticos a todos os cidadãos, mas o motivo óbvio em ambos os casos era angariar votos. Só depois do ocorrido ficou claro que Berlusconi havia dado um tiro no próprio pé, enquanto os turcos na Alemanha provaram ser eleitores confiáveis para Erdogan e seu partido.⁸ Tais medidas são difíceis de avaliar usando critérios minimalistas *a priori* (segundo os motivos) ou *a posteriori* (segundo os resultados). Dessa forma, as controvérsias sobre a medição da democracia abundam: basta ver a recente edição especial de *PS: Political Science and Politics* sobre “retrocesso democrático”.⁹

Nas concepções maximalistas, a democracia é um método para realizar certos valores extrínsecos. Como observou Joseph Schumpeter, a maioria das pessoas valoriza a democracia não por ela em si, mas porque espera que ela realize alguns valores, ideais ou interesses superiores que considera desejáveis. Schumpeter dá exemplos, mas não reduz a lista a um conjunto fixo de itens:

Existem ideais e interesses últimos que o democrata mais ardente colocará acima da democracia, e tudo o que ele quer dizer quando professa uma lealdade intransigente a ela é que está convencido de que a democracia garantirá esses ideais e interesses, como liberdade de consciência e de expressão, justiça, governo decente e assim por diante.¹⁰

De fato, quase todos os aspectos normativamente desejáveis da vida política, e às vezes até da vida social e econômica, são creditados à democracia: representação, responsabilidade, igualdade, participa-

ção, justiça, dignidade, racionalidade, segurança; a lista continua. Ouvimos repetidamente que “a menos que a democracia seja X ou gere X, então...” As reticências raramente são explicitadas, mas insinuam que um sistema no qual os governos são eleitos *não* é uma “democracia” a menos que a condição X seja cumprida.

Obviamente, quanto mais valores atribui-se à democracia, menos propenso se está a encontrá-la. Além disso, como indicam suas listas, os valores que as pessoas atribuem à democracia podem diferir: é por isso que me refiro a “maximalismos”, no plural. Mais importante, sempre que as pessoas discordam sobre os valores ou interesses que desejam que a democracia realize, as concepções maximalistas geram conflitos. É verdade, como enfatizou Lewis Coser, que esses conflitos podem ser “transversais”: eles não precisam pôr classe contra classe ou religião contra religião.¹¹ Eles podem ser atenuados por um “consenso sobreposto” em relação a aspectos práticos que é compatível com diferenças em torno de valores.¹² Os conflitos também podem ser moderados por discussões públicas tanto no nível normativo quanto no técnico. No entanto, no final, quando todas as coalizões se formaram, os contornos do consenso prático tomaram forma, e os argumentos chegaram ao fim, os conflitos permanecem.

A questão, então, é o que estamos defendendo quando defendemos os valores extrínsecos que atribuímos à democracia, como justiça ou igualdade econômica. Estamos defendendo a própria democracia, ou os valores que atribuímos a ela? E qual é a resposta a essa pergunta quando diferentes pessoas atribuem diferentes valores à democracia?

O problema

O problema hoje é que todo mundo é “democrata”. Durante parte do século XX, o fascismo e o comunismo foram alternativas à democracia racionalmente motivadas, elaboradas e amplamente atraentes.

No entanto, enquanto o epíteto “fascista” é usado de maneira indiscriminada nos dias de hoje, o fascismo está morto. E, em contraste com a União Soviética, a República Popular da China não busca propagar seu sistema político para outros países. Desde os anos 1990, a retórica democrática é usada em todo o espectro político.¹³

Por exemplo, o propagandista de Putin, Mikhail Leontiev, declara: “Não entendo o que tem de antidemocrático no fato de que uma força que goza de apoio social esmagador vença as eleições”. Donald Trump afirma que “nosso movimento busca substituir um establishment político falido e corrupto — quando digo ‘corrupto’, quero dizer totalmente corrupto — por um novo governo controlado por você, o povo americano”. Os Democratas Suecos, um partido com raízes autenticamente fascistas, agora professam seu compromisso com a democracia. O mesmo acontece com o Partido da Liberdade da Áustria e com a primeira-ministra italiana Giorgia Meloni e seu partido Irmãos da Itália. José Antonio Kast, o político de direita que perdeu o segundo turno presidencial chileno de dezembro de 2021 para o esquerdista Gabriel Boric, parabenizou seu rival e tuitou que ele merecia “todo o nosso respeito e colaboração construtiva”.¹⁴

Putin, entretanto, adotou tanto medidas abertas quanto dissimuladas que tornaram sua remoção do cargo impossível. Trump tentou, mas foi incompetente demais para torná-las eficazes. Tais tentativas são antidemocráticas pelo critério minimalista. Mas Meloni, os Democratas Suecos e o Partido da Liberdade da Áustria governaram sem tomar nenhuma medida que violasse as normas minimalistas. A “extrema direita” da Europa Ocidental apela vagamente aos “valores tradicionais” e é programaticamente anti-integração europeia, anti-imigração, anti-Islã e “anticrime”, mas respeita as pré-condições para a sobrevivência da democracia.

Mais ainda, a direita da Europa Ocidental tem se mantido longe de questões culturais, enquanto os partidos de direita variam em suas

posições sobre questões econômicas. No Leste Europeu, as questões culturais são mais proeminentes, com a adoção de várias políticas homofóbicas e anti-igualdade de gênero. Nesse aspecto, os republicanos nos Estados Unidos estão mais próximos de seus colegas à direita do espectro político do Leste Europeu do que dos da Europa Ocidental.

As políticas do governo polonês dirigido pelo partido Lei e Justiça (PiS) — antiaborto, anti-LGBTQ, contra a assinatura de um tratado para combater a violência doméstica — foram “antidemocráticas”? Tais políticas violam as normas de universalismo, igualdade ou liberdade, que muitos veem como essenciais para a democracia. Mas essas políticas ganharam o apoio da maioria dos eleitores em eleições razoavelmente livres. O parlamento francês acaba de adotar uma lei de “imigração” que não diz quase nada sobre os fluxos transfronteiriços de pessoas, mas restringe severamente os direitos dos não cidadãos que já estão no país, incluindo crianças nascidas na França. Essa legislação é claramente racista, mas mais de 70% dos entrevistados franceses a apoiam. Acho isso repulsivo, mas é “antidemocrático”?

Quando os valores que diferentes pessoas atribuem à democracia entram em conflito uns com os outros, quem decide o que é ou não é “democrático”?

Os tribunais desempenham um papel importante na supervisão das pré-condições para o livre exercício da vontade coletiva, zelando pelo cumprimento das regras que regem as eleições. Os juízes, portanto, são guardiões da democracia no sentido minimalista. Mas os maximalistas ainda podem recorrer ao constitucionalismo para afirmar que, mesmo que os pré-requisitos para a concepção mínima sejam satisfeitos, a democracia não está implementando os valores que deveria. As constituições incorporam o “maximalismo” no sentido de que especificam certos valores que nenhuma maioria transitória pode violar. O preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos menciona não apenas “justiça”, mas “tranquilidade interna”

e “bem-estar geral”. O preâmbulo da Constituição da Índia refere-se, com letras maiúsculas no original, a “JUSTIÇA, social, econômica e política; LIBERDADE de pensamento, expressão, crença, fé e culto; IGUALDADE de status e de oportunidade; e promover entre todos eles a FRATERNIDADE, assegurando a dignidade do indivíduo e a unidade e integridade da Nação”.

Os maximalistas podem, portanto, alegar que as violações dessas normas por maiorias temporárias podem ser democráticas, mas não são constitucionais. Existem órgãos de revisão constitucional, tanto dentro quanto fora das legislaturas, para ouvir apelos a valores consagrados nas constituições. A premissa é que a “vontade do povo” reside na constituição, e não em alguma maioria transitória.¹⁵

Mas e se os tribunais ficarem em silêncio ou confirmarem as decisões da maioria (em muitos casos porque o governo em exercício indicou boa parte dos juízes e ministros da Suprema Corte), e, em resposta, algumas pessoas continuarem a insistir que essas decisões violam os valores que atribuem à democracia?

Crise da democracia?

As últimas três décadas testemunharam o aumento da insatisfação com as instituições representativas tradicionais, a erosão e fragmentação dos sistemas partidários tradicionais, a ascensão de partidos de extrema direita e o surgimento de “mágicos” políticos na forma de indivíduos ou partidos que oferecem soluções milagrosas. Essas transformações levaram a uma preocupação generalizada com o futuro da democracia, expressa em inúmeros livros e artigos que fazem um alerta sobre “A Crise da Democracia”. Eu escrevi um desses livros.¹⁶ Este ensaio constitui minhas reconsiderações.

Essas transformações representam uma ameaça à democracia ou um avanço da democracia?

A intensa e generalizada insatisfação com as instituições representativas é frequentemente criticada como “populismo”. A validade das críticas às instituições representativas é manifesta. É enganador reclamar da rejeição generalizada a essas instituições e, ao mesmo tempo, lamentar a persistência da desigualdade. A desigualdade oferece evidência *prima facie* de que as instituições representativas não funcionam bem. Desde o século XVII, pessoas em ambos os extremos do espectro político — aquelas para quem a igualdade era uma promessa, bem como aquelas que a viam como uma ameaça — acreditavam que a democracia, especificamente o sufrágio universal, geraria igualdade nas esferas econômica e social. Essa crença ainda está consagrada no carro-chefe da economia política contemporânea, o modelo do eleitor mediano. No entanto, na cidade de Nova York, existem cerca de cem mil crianças em idade escolar que não têm residência permanente, e na mesma cidade uma vez ouvi uma pessoa muito rica perguntar a outra quantas casas ele possuía, ao que a resposta foi “quatorze, das quais uma é um condomínio familiar”. Se nossas instituições representativas funcionassem bem, isso não seria possível.

O “populismo” vem em pelo menos duas variedades: “participativo” e “delegativo”. O populismo participativo é a demanda para governarmos a nós mesmos; o populismo delegativo é a demanda para sermos bem governados por outros. Como fenômeno político, a primeira variedade é salutar, mas em grande parte inconsequente, enquanto a segunda é perigosa para a democracia, no sentido minimalista de democracia.

A agenda do populismo participativo consiste em reformas institucionais que tornariam “a voz do povo” mais ouvida. Algumas propostas retornam às demandas que os Anti-Federalistas dos EUA já expressavam em 1789: mandatos curtos para funcionários eleitos, limites de mandato, a capacidade dos eleitores de destituir políticos eleitos antes do término de seus mandatos, cortes salariais para legisladores

e limites à circulação entre cargos públicos e privados. Uma inovação do Brasil, e que recebeu atenção mundial, é o orçamento participativo. Outras propostas vão desde a inútil “democracia de pesquisa” defendida pelo Movimento Cinco Estrelas da Itália, até o aumento da dependência de referendos de iniciativa popular e assembleias de cidadãos selecionados aleatoriamente e encarregados de ponderar sobre projetos de lei sem a autoridade para aprová-los.

No entanto, todas essas são medidas meramente paliativas que podem restaurar alguma confiança nas instituições democráticas, mas são limitadas pelo fato inescapável de que cada um de nós deve ser governado por outra pessoa. E ser governado implica necessariamente ser impactado por políticas e leis que desagradam parte das pessoas. Toda decisão possível irá desagradar alguém, mesmo que seja uma decisão tomada com a participação plena, igual e efetiva dos cidadãos. Não existe “o povo” no singular, e as pessoas no plural têm diferentes interesses, valores e normas.¹⁷ Além disso, é verdade que as pessoas desejam se governar? Algumas obviamente sim, caso contrário não teríamos políticos, mas será que a maioria, ou mesmo muitas pessoas, quer?

A alternativa a nos governarmos é sermos governados por outros, mas sermos bem governados. O que as pessoas mais querem é ser governadas por alguém que entrega o que elas almejam, seja o crescimento da renda, a promoção de certos valores ideológicos, ou o que for. O populismo “delegativo” ocorre se a maioria das pessoas quer que o governante governe mesmo quando elimina as restrições à sua permanência no cargo e à autoridade discricionária. O resultado é o “retrocesso democrático” (também conhecido como “desconsolidação”, “erosão” ou “recessão”). Ginsburg e Huq descrevem isso como “um processo de decadência incremental (mas, ainda assim, substancial) dos três predicados básicos da democracia: eleições competitivas, direitos liberais de expressão e de associação, e Estado de direito”.¹⁸

À medida que esse processo avança, a oposição torna-se incapaz de vencer as eleições (ou de assumir o cargo se vencer), as instituições estabelecidas perdem a capacidade de controlar o Executivo, e as manifestações populares são reprimidas à força. O perigo do populismo delegativo é que uma maioria apoiará um governo que entrega o que ela quer, mesmo quando esse governo subverte as instituições democráticas.

Por sua vez, o declínio dos partidos mais antigos e a ascensão de novos não são antidemocráticos por nenhum critério. Os sistemas partidários tradicionais se erodiram e se fragmentaram: em todos os sistemas políticos da Europa Ocidental, o número médio de partidos efetivos aumentou de três em 1970 para quatro em 2020. O número também aumentou na América Latina. Mas isso significa que os eleitores têm mais opções de escolha e possuem alternativas mais próximas de suas preferências — coisas que as pessoas valorizam.¹⁹ Ao mesmo tempo, o aumento no número de partidos parece não ter consequências negativas.²⁰

A ascensão de partidos de extrema direita não é antidemocrática, mas o medo que eles suscitam é justificadamente alimentado pela preocupação de que, se chegarem ao poder, possam tentar minar a democracia. No entanto, desde que esses partidos se abstenham de tentar minar a possibilidade de serem removidos do cargo, e desde que

O surgimento de mágicos políticos não é antidemocrático. Isso apenas mostra que, quando as pessoas se cansam das alternativas tradicionais, estão dispostas a correr o risco de abraçar soluções não testadas.

observem as regras institucionais que controlam a formulação de políticas, sua participação nos governos não será antidemocrática.

O surgimento de mágicos políticos também não é antidemocrático. Isso apenas mostra que, quando as pessoas se cansam das alternativas tradicionais, estão dispostas a correr o risco de abraçar soluções não tes-

tadas. Quando estudei as eleições que levaram a grandes mudanças de paradigmas políticos — a ascensão ao poder do Partido Social-Democrata na Suécia em 1932 e do neoliberalismo no Reino Unido, com a eleição da conservadora Margaret Thatcher em 1979, e nos Estados Unidos, com a vitória do republicano Ronald Reagan em 1980 —, presumi que os eleitores só apoiariam o candidato de um partido propondo algo sem precedentes se esse partido pudesse reivindicar um histórico de responsabilidade, ou seja, que já houvesse governado antes e houvesse agido como todos os outros partidos enquanto esteve no poder.²¹

No entanto, as vitórias de Trump nos EUA, de Jair Bolsonaro no Brasil e de Javier Milei na Argentina mostram que, quando as pessoas estão desesperadas, estão dispostas a buscar qualquer remédio e recorrer a qualquer meio, mesmo aqueles oferecidos por charlatões que vendem “curas milagrosas”. Como um motorista de Uber do Rio de Janeiro disse a um entrevistador: “Você vê essa decadência, essa crise moral, esses políticos que roubam e não fazem nada por nós. Estou pensando em votar em alguém completamente novo”.²² Quando as pessoas não têm nada a perder, elas abraçam todos os tipos de ilusões, como curar doenças aplicando queijo cottage ou fazendo ouro a partir de metais básicos na Alemanha de Weimar.²³ O slogan de campanha de Trump “*Make America Great Again*” não foi mais do que isso. Assim como o mote “governo limpo, empregos e armas” de Bolsonaro. O mesmo acontece com a frase “*Viva la libertad, carajo*” de Milei. E com o grito de guerra “expulsar imigrantes” dos partidos de extrema direita da Europa, Isso é o que não antecipamos quando acreditávamos que suas vitórias eleitorais eram impensáveis.

Em suma, a rejeição das instituições representativas apresenta um dilema. Não podemos fingir que essas instituições estão funcionando bem, mas as soluções não são óbvias e algumas são perigosas para a democracia. Por sua vez, nem a proliferação de partidos, nem a ascen-

são da extrema direita, nem o surgimento de mágicos constituem uma ameaça à democracia no sentido minimalista, sempre com a mesma ressalva de que essas democracias evitem o retrocesso.

Defendendo a democracia

Ao declarar o advento da democracia na Espanha pós-Franco, o primeiro-ministro Adolfo Suárez (1976-1981) proclamou que, daqui em diante, “o futuro não está escrito, porque apenas o povo pode escrevê-lo”. Ele esperava por um mundo melhor e eu acreditei em suas palavras.²⁴ Mas as pessoas podem escrever o que quiserem. A democracia não garante nada além de que são as pessoas que escreverão o futuro. É apenas um terreno no qual pessoas mais ou menos iguais e mais ou menos livres lutam pela realização de ideais, valores e interesses conflitantes. O único milagre da democracia é que esses conflitos podem ser administrados sem repressão e em paz.

Quando, diante da crescente polarização, as pessoas discordam sobre quais valores a democracia deve se esforçar para alcançar, a democracia só pode ser defendida como o melhor método para administrar essas divergências. No entanto, é difícil defender os métodos sem referência aos propósitos a que se destinam. Como observa Eerik Lagerspetz, “há algo profundamente perturbador na ideia de que um procedimento puramente mecânico e sem conteúdo possa determinar o que devemos fazer”.²⁵ No entanto, o próprio procedimento de escolha de governos por meio de eleições tem méritos que se sustentam por si só.

Um desses méritos é a precaução. Matthew Graham e Milan Svolik reuniram evidências sugerindo que as pessoas podem estar dispostas a tolerar transgressões de normas e procedimentos democráticos em troca de alguns resultados materiais ou simbólicos que valorizam.²⁶ Quando os governantes, ainda que bem sucedidos em entregar resul-

tados, minam a democracia, seus apoiadores enfrentam um dilema: eles podem manter o atual governo, que é competente mas viola normas, no poder, com o custo de perder a capacidade de removê-lo no futuro, ou podem optar por proteger a democracia agora, ao custo de abrir mão dos resultados políticos que estão recebendo.²⁷ A afirmação frequente de que “a democracia está em jogo” é precisa quando os governos estão ameaçando se entrincheirar no poder, independentemente da vontade do povo.

A segunda virtude é a pacificação da vida política. O método democrático de processar conflitos por meio de eleições livres é a única maneira de gerenciar conflitos sem recorrer à violência.²⁸ Nas palavras de Norberto Bobbio, “o que é a democracia, senão um conjunto de regras [...] para a solução de conflitos sem derramamento de sangue?”²⁹ As eleições não são o único mecanismo para processar conflitos; também o são os sistemas judiciais e de negociação coletiva. A diferença está no fato de que a participação nas eleições é aberta a todos os cidadãos.

As eleições podem gerar resultados que uma minoria considera repulsivos. Mas os democratas devem estar preparados para enfrentar derrotas, mesmo que seus valores estejam em jogo. A virtude do método democrático é que, desde que a democracia seja preservada, as derrotas são sempre temporárias.

Para muitas pessoas nos Estados Unidos, a eleição da chapa George W. Bush e Dick Cheney em 2000 foi um desastre, mas elas sabiam que haveria outra em 2004. Quando a eleição de 2004, com a reeleição dos republicanos, se mostrou ainda pior para esses eleitores, eles ainda podiam esperar por 2008. E, talvez incredivelmente-

Defender a democracia requer mais do que se opor ao que o governo está fazendo. A oposição deve ser mais do que uma expressão de ira. Defender a democracia requer um programa positivo e orientado ao futuro para reformá-la.

te, o país que elegeu e reelegeu Bush e Cheney elegeu o democrata Barack Obama em 2008. A democracia sobrevive quando os vencedores não abusam de seu poder, mas também quando os perdedores estão dispostos a esperar as próximas eleições. Esta é a magia do método democrático.

E se as pessoas apoiarem conscientemente governos antidemocráticos? A questão de saber se os governos democráticos têm ou não o direito de reprimir movimentos antidemocráticos não é nova. A República Federal da Alemanha banuiu o Partido Comunista em 1956 com base nisso. Na Argélia, no início de 1992, o segundo turno das eleições parlamentares — os primeiros pleitos multipartidários a serem realizados desde a conquista da independência da França, três décadas antes — foi cancelado porque os fundamentalistas muçulmanos pareciam propensos a vencer. E se as pessoas seguirem líderes que prometem empoderá-las e depois usurpam o poder, privando o povo da capacidade de removê-los? Para colocar da maneira mais clara possível: e se as pessoas votarem contra a democracia? A constituição não deve ser um pacto suicida, mas quem deve decidir que estamos cometendo suicídio?

O perigo de que os governantes possam minar o mecanismo eleitoral está sempre presente. Portanto, a vigilância em defesa da democracia no sentido minimalista é uma tarefa sem fim. Mas defender a democracia requer mais do que se opor ao que o governo está fazendo. A oposição deve ser mais do que uma expressão de ira. Defender a democracia requer um programa positivo e orientado ao futuro para reformá-la.

Não é uma tarefa fácil. Ser contra algo une, enquanto ser a favor de algo divide. Quando diferentes grupos que se opõem a violações das normas democráticas atribuem diferentes valores à democracia, a rejeição do retrocesso pode angariar o apoio da maioria, enquanto qualquer proposta de reforma atrairá apenas uma minoria. A melhor evidência disso é que, em muitos países, a oposição não consegue se unir contra

um inimigo comum. O exemplo clássico é o México sob o governo do Partido Revolucionário Institucional (PRI) de 1934 a 2000. O PRI hegemônico tinha críticos de esquerda e de direita, mas eles estavam muito distantes ideologicamente para formar uma frente unida.

O minimalismo une, o maximalismo divide. Governos retrógrados muitas vezes vencem eleições com uma minoria do voto popular: o partido de Erdogan, o AKP, nunca conquistou a maioria dos votos em uma eleição parlamentar, mas foi reeleito repetidamente na Turquia. Na Polônia, o PiS (Lei e Justiça) ganhou a reeleição em 2019 com 43,6% dos votos, mas perdeu em 2023, quando vários partidos de oposição conseguiram formar uma coalizão. De maneira crucial, os partidos que formaram a aliança que derrubou o PiS concordaram em não enfrentar a principal questão que os dividia: o aborto. Eles concordaram que defender a democracia era mais importante do que quaisquer valores que os dividiam, e que os conflitos sobre o aborto seriam administrados assim que a vitória fosse garantida. Portanto, tanto os opositores quanto os defensores da liberdade de escolha em relação ao aborto poderiam prometer a seus respectivos eleitorados que promoveriam seus valores se a democracia fosse restaurada, alegando que a tarefa imediata era restaurá-la.

A lição da experiência polonesa, acredito eu, é que as oposições aos governos retrógrados podem se unir se concordarem em confiar no método democrático para processar conflitos sobre seus valores maximalistas. O perigo, no entanto, é que, a menos que as instituições representativas sejam reformadas, a democracia reproduzirá as condições que permitiram que as forças antidemocráticas se tornassem bem-sucedidas em primeiro lugar. Aqui, eu concordo com Cas Mudde: “[O populismo] é um sintoma de uma democracia liberal que não funciona bem”.³⁰ O sucesso na “restauração” da democracia não é suficiente para restaurar a confiança nas instituições representativas.

Na minha opinião, o principal culpado pela insatisfação generalizada com as instituições representativas é a desigualdade política gerada pela influência do dinheiro sobre a política.³¹ Mas outros podem discordar. Além disso, as direções nas quais as reformas podem se mover variam de acordo com as circunstâncias. Minha conclusão é que, para dar às forças políticas conflitantes uma renovada confiança nos métodos democráticos, os defensores da democracia devem oferecer uma perspectiva voltada ao futuro, que busque melhorar as instituições representativas.

Notas

1. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), 3 [Ed. bras.: *Poliarquia: participação e oposição* (São Paulo: Edusp, 1997)].
2. Hans Kelsen, *The Essence and Value of Democracy*, org. Nadia Urbinati e Carlo I. Accetti, trans. Brian Graf (Plymouth, Inglaterra: Rowman and Littlefield, 2013 [publicação original 1929]); Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Nova York: Harper, 1942).
3. John Stuart Mill, *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume XVIII—Essays on Politics and Society Part I*, org. J. M. Robson (Toronto: University of Toronto Press, 1977 [publicação original 1859]), 99.
4. Stephen Holmes e Cass R. Sunstein, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes* (Nova York: W.W. Norton, 1999).
5. Aziz Huq e Tom Ginsburg, “How to Lose a Constitutional Democracy”, *UCLA Law Review* 65 (fevereiro 2018): 87.
6. Philippe C. Schmitter e Terry Lynn Karl, “What Democracy Is...and Is Not”, *Journal of Democracy* 2 (verão 1991): 75–88.
7. Ozan O. Varol, “Stealth Authoritarianism”, *Iowa Law Review* 100 (maio 2015): 1673–1742.
8. Elisabetta Povoledo, “An Overseas Surprise for Berlusconi”, *New York Times*, 13 abril 2006; Thomas Wieder, “Turkish Elections: How Germany Became a Reservoir of Votes for Erdogan”, *Le Monde* (Paris), 14 maio 2023.
9. Andrew T. Little e Anne Meng, “Measuring Democratic Backsliding”, *PS: Political Science and Politics*, 11 janeiro 2024, <https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/measuring-democratic-backsliding/9EE2044CDA598BD815349912E61189D8>.
10. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 242.
11. Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict* (Glencoe, Illinois, EUA: Free Press, 1956).

12. John Rawls, “The Domain of the Political and Overlapping Consensus”, in *The Idea of Democracy*, org. David Copp, Jean Hampton, e John E. Roemer (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), 245–69.
13. John Dunn, *Democracy: A History* (Nova York: Atlantic Monthly Press, 2005).
14. A citação de Leontiev vem de sua entrevista, “Russian Democracy Is No Different from Western Democracy”, *Dziennik* (Cracóvia), 19 janeiro 2008, <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/68578,rosyjska-demokracja-nie-roznisie-od-zachodniej.html>. Para o comentário de Trump, ver “Transcript: Donald Trump’s Speech Responding to Assault Allegations”, NPR, 13 outubro 2016, <https://www.npr.org/2016/10/13/497857068/transcript-donald-trumps-speech-responding-to-assault-accusations>. Para o tweet de Kast, ver “Chile Celebrates Leftist Boric’s Election Victory”, *Deutsche Welle*, 19 dezembro 2021.
15. Alexander Hamilton, “Federalist No. 78”, in *The Federalist Papers*, org. Clinton Rossiter (Nova York: Mentor, 1961), 464; Roberto Gargarella, *The Law as a Conversation Among Equals* (Nova York: Cambridge University Press, 2022).
16. Adam Przeworski, *Crises of Democracy* (Nova York: Cambridge University Press, 2019).
17. Edmund S. Morgan, *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America* (Nova York: W.W. Norton, 1989).
18. Huq e Ginsburg, “How to Lose a Constitutional Democracy”, 96.
19. Adam Przeworski, “Freedom to Choose and Democracy”, *Economics and Philosophy* 19 (outubro 2003): 265–79.
20. Vicente Valentim e Elias Dinas, “Does Party-System Fragmentation Affect the Quality of Democracy?”, *British Journal of Political Science* 54 (janeiro 2024): 152–78.
21. Adam Przeworski, “Choices and Echoes: Stability and Change of Policy Regimes”, in *Economic Crises and Policy Regimes: The Dynamics of Policy Innovation and Paradigmatic Change*, org. Hideko Magara (Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar, 2014), 33–55.

22. Brian Winter, “System Failure: Behind the Rise of Jair Bolsonaro”, *Americas Quarterly*, 24 janeiro 2018, <https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/system-failure-behind-the-rise-of-jair-bolsonaro>.
23. Sefton Delmer, *Weimar Germany: Democracy on Trial* (Londres: Macdonald, 1972), 95.
24. Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Nova York: Cambridge University Press, 1991).
25. Eerik Lagerpetz, “Wisdom and Numbers”, *Social Science Information* 49 (março 2010): 30.
26. Matthew H. Graham e Milan W. Svobik, “Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States”, *American Political Science Review* 114 (maio 2020): 392–409.
27. Zhaotian Luo e Adam Przeworski, “Democracy and Its Vulnerabilities: Dynamics of Democratic Backsliding”, *Quarterly Journal of Political Science* 18, n. 1 (2023): 105–30.
28. Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies*, 4ª ed. rev., 2 vols. (Londres: Routledge and Kegan Paul, 1962); Norberto Bobbio, *The Future of Democracy: A Defense of the Rules of the Game*, trans. Roger Griffin (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987) [Ed. bras.: *O futuro da democracia* (Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2009)]; Przeworski, *Democracy and the Market*.
29. Bobbio, *Future of Democracy*, 156.
30. Cas Mudde, “Populism in Europe: An Illiberal Democratic Response to Undemocratic Liberalism”, *Government and Opposition* 56 (outubro 2021): 589.
31. Adam Przeworski, “Dinero, política y democracia”, in *Política, dinero y poder: Un dilema para las democracias de las Américas* (México: Fondo de Cultura Económica, 2011), 67–88. Em inglês: <https://sites.google.com/a/nyu.edu/adamprzeworski/home/working-papers>.

Por que as autocracias temem os direitos LGBTQ+

Gino Pauselli e María José Urzúa

Gino Pauselli é pesquisador de pós-doutorado no Niehaus Center for Globalization and Governance na Universidade de Princeton. María José Urzúa é doutoranda em política na Universidade de Princeton.

Nos últimos anos, questões de orientação sexual e identidade de gênero (OSIG) têm provocado debates acalorados e exposto divisões profundamente enraizadas em todo o mundo. As últimas duas décadas viram os direitos das minorias sexuais se expandirem, mas também enfrentarem novas restrições. Desde 2000, foram adotadas mais de duzentas novas políticas nacionais que aumentam as proteções e criminalizam a discriminação contra pessoas LGBTQ+^{III}. No entanto, durante esse mesmo período, foram mais de cem as novas políticas limitando ou discriminando abertamente o mesmo grupo. No plano internacional, um grupo formado por países e ativistas favoráveis à expansão dos direitos das minorias sexuais enfrenta um grupo contrário a eles.

Desde 2011, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC) adotou cinco resoluções — entre as mais debatidas e con-

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

* Publicado originalmente como “Why Autocracies Fear LGBTQ+ Rights”, *Journal of Democracy*, Volume 35, Number 2, April 2024 © 2024 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

troversas de sua história — relacionadas aos direitos das minorias sexuais. Grande parte da resistência às resoluções veio de regimes autocráticos que são persistentemente relutantes em conceder direitos às minorias. As razões para essa relutância são várias. Primeiro, as autocracias muitas vezes temem que qualquer minoria, uma vez que obtenha direitos, comece a pressionar para expandi-los e, assim, desafie o regime. Em segundo lugar, as autocracias resistem aos direitos de OSIG como parte de uma oposição mais ampla à ordem internacional liberal e aos “valores ocidentais”. Em terceiro lugar, muitas autocracias dependem do apoio ou do voto de públicos socialmente conservadores, para os quais os papéis de gênero tradicionais e os relacionamentos heterossexuais estão profundamente arraigados no tecido social. A expansão dos direitos de OSIG amplifica as ameaças percebidas às normas tradicionais, à estabilidade social e à identidade cultural.

Compreender quais países apoiam ou se opõem aos direitos de OSIG a nível internacional — e por que o fazem — lança luz sobre os motivos e métodos dos regimes autocráticos contrários à ordem internacional liberal. É útil começar com um pouco de história.

A ONU e os direitos de OSIG

Apesar dos avanços significativos no direito internacional dos direitos humanos desde a Segunda Guerra Mundial, os direitos de OSIG ainda não foram codificados em um tratado universal de direitos humanos. Embora a Assembleia Geral da ONU não tenha adotado nenhum tratado mencionando explicitamente a OSIG, tem surgido um conjunto crescente de comentários, declarações e jurisprudência reconhecendo sua proteção sob os tratados existentes. Esse cenário jurídico em evolução, juntamente com as resoluções do UNHRC, demonstra uma mudança gradual na compreensão dos direitos de OSIG.

Desde meados da década de 1970 até o início dos anos 2000, militantes transnacionais engajados na causa perseguiram silenciosamente o progresso dos direitos de OSIG em ambientes internacionais de menor visibilidade. Embora limitados em termos de impacto imediato, esses esforços prepararam o terreno para avanços posteriores. Uma vitória histórica veio em 1994, quando o Comitê de Direitos Humanos — o órgão de supervisão de dezoito membros do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos — rejeitou uma lei australiana que criminalizava a sodomia. Essa decisão não vinculante permitiu que os militantes contestassem ainda mais as políticas homofóbicas por meio de organizações internacionais.

No final da década de 1990, surgiram tentativas de incluir a linguagem de OSIG em outros documentos da ONU. A primeira referência oficial apareceu em 2000, quando uma resolução sobre execuções extrajudiciais adotada pela Comissão de Direitos Humanos da ONU — o antecessor do UNHRC — instou os governos a investigar assassinatos motivados por qualquer fator discriminatório, incluindo orientação sexual. Embora essa resolução tenha sido renovada nos anos subsequentes, um grupo de Estados liderados pela Rússia fez repetidas tentativas de remover a referência à OSIG do documento subjacente. Notavelmente, o próprio conceito de orientação sexual permaneceu amplamente não aceito dentro da ONU.¹

No início dos anos 2000, as organizações da sociedade civil passaram a favorecer uma estratégia mais pública a nível internacional. Os defensores dos direitos de OSIG buscaram o apoio de aliados poderosos dispostos a defender abertamente os direitos LGBTQ+. Essa maior visibilidade também desencadeou uma resistência feroz, e as instituições multilaterais tornaram-se campos de batalha, onde tanto o apoio quanto a oposição aos direitos de OSIG se tornaram cada vez mais prevalentes. Em 2003, o governo do então recém-eleito presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, propôs uma resolução sobre “Direi-

tos Humanos e Orientação Sexual” à Comissão de Direitos Humanos da ONU, mas a intensa oposição forçou a retirada da resolução em 2005. Sem se intimidar, a Noruega propôs uma resolução semelhante em 2006, reunindo o apoio de 54 governos. Ambas as tentativas, no entanto, encontraram forte resistência tanto de Estados quanto de atores não estatais, evidenciada pelas declarações conjuntas de oposição apresentadas por diversos países.²

Em 2008, uma coalizão multilateral liderada pela França e apoiada por várias ONGs introduziu uma iniciativa semelhante, mas de maior visibilidade, na Assembleia Geral da ONU. Essa declaração não vinculante pedia um compromisso global para “promover e proteger os direitos humanos de todas as pessoas, independentemente da orientação sexual ou identidade de gênero”. Enquanto 66 países a endossaram, incluindo os Estados Unidos sob o governo do presidente Barack Obama, outros 57 países e várias ONGs afiliadas a uma noção tradicional de família apresentaram uma declaração rival.

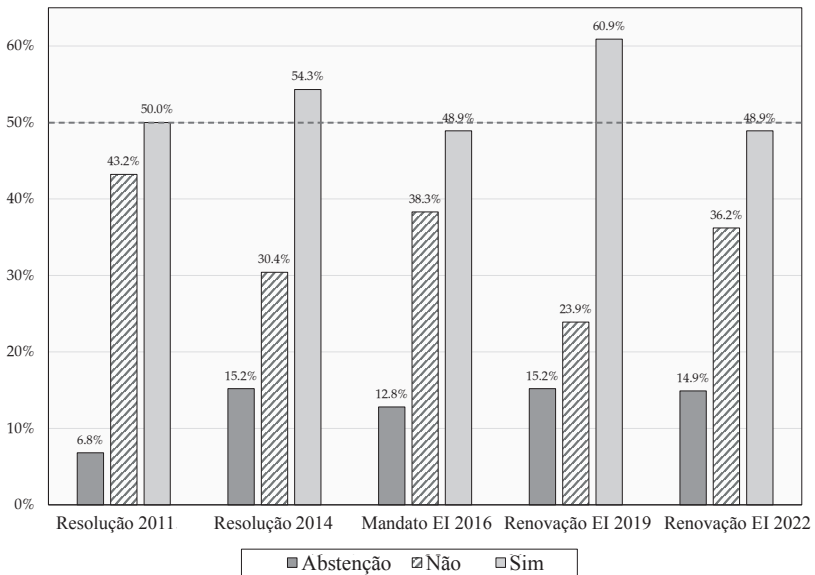
Somente em 2011 o UNHRC adotou a primeira resolução usando os termos “orientação sexual” e “identidade de gênero”. Essa resolução, iniciada pela África do Sul, expressou “grande preocupação” com abusos baseados na orientação sexual e identidade de gênero e encarregou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos de conduzir um estudo abrangente sobre discriminação e violência contra indivíduos LGBTQ+ em todo o mundo. Foi a primeira vez que um órgão da ONU reconheceu oficialmente os direitos das pessoas LGBTQ+. Essa primeira resolução de OSIG foi aprovada por uma margem de apenas três votos.

Com base na resolução de 2011, o UNHRC adotou em 2014 uma segunda resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero. Ela pedia ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos que apresentasse um relatório sobre as estratégias e melhores práticas para combater a discriminação com base na orientação sexual ou identidade de gênero.

ro. A adoção da resolução, por 25 contra 14 votos, marcou a primeira vez que o UNHRC aprovou uma resolução sobre direitos de OSIG por uma ampla margem.

Na segunda metade da década, alguns Estados membros do UNHRC propuseram a nomeação de um especialista independente em OSIG. Em 2016, o UNHRC criou, por resolução, o cargo de Especialista Independente em Proteção contra a Violência e a Discriminação com Base na Orientação Sexual e Identidade de Gênero (EI-OSIG). A votação foi de 23 a 18, com seis abstenções. Reconhecendo a importância desse cargo, em 2019 o Conselho de Direitos Humanos renovou seu mandato por três anos, e o fez novamente em 2022.

Figura: Distribuição dos votos nas cinco resoluções de OSIG adotadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU (2011-22)



Nota: Elaboração própria com base no registro público de votação do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Essas cinco resoluções foram aprovadas apesar das objeções de 24% a 43% dos Estados membros do UNHRC (ver Figura). Entre 2006 e 2020, o UNHRC aprovou um total de 1.453 resoluções sobre diversos temas, quase três quartos (74%) delas por consenso. Dentro do subconjunto de todas as resoluções que foram submetidas a votação, a média de votos contra foi de 21,7%. Assim, as cinco resoluções relacionadas à OSIG atraíram um nível de oposição acima da média.

Esses dados revelam um padrão distinto. Ao contrário da maioria das resoluções do UNHRC, aquelas que tratam de orientação sexual e identidade de gênero são consistentemente submetidas a uma votação formal. Além disso, como grupo, essas resoluções relacionadas à OSIG atraíram uma parcela de votos “não” que é maior do que a média desses votos em todas as resoluções que o UNHRC vota. A natureza controversa do tema dificilmente poderia ser mais bem ilustrada.

Em oposição à evolução dos direitos de OSIG, surgiram esforços para promover os “valores tradicionais” e a “proteção da família”. Em 2009, o Conselho aprovou, por 26 a 15, e sob forte oposição das democracias, uma resolução russa defendendo um workshop sobre “valores tradicionais que sustentam os direitos humanos internacionais”. No ano seguinte, essa polarização levou o Benim, em nome do Grupo Africano, a propor uma emenda removendo referências a “orientação sexual” de uma resolução de rotina sobre execuções extrajudiciais.³ Vários Estados, principalmente autocracias ou anocracias (regimes que misturam características democráticas e autocráticas), incluindo Egito, Irã, Paquistão e Rússia, têm consistentemente se oposto aos direitos de OSIG no UNHRC.

Direitos e tipos de regime

Entre as razões pelas quais um Estado pode apoiar ou se opor a normas internacionais, incluindo direitos para minorias sexuais, o tipo de regi-

me se destaca. As dinâmicas internas das autocracias e a postura contra a ordem internacional liberal geram desinteresse e até resistência contra novas normas de direitos humanos. Entre 2011 e 2022, a maioria das cinco resoluções do UNHRC sobre orientação sexual e identidade de gênero foi aprovada por uma margem estreita. Os votos dos países membros do UNHRC a essas resoluções e as declarações públicas justificando esses votos revelam posições oficiais em relação aos direitos de OSIG.

Usamos uma técnica de regressão para analisar se o regime político de um país prevê como esse país votará nas resoluções de OSIG. A natureza do regime de um país no momento em que votou uma resolução foi determinada por dados do projeto Variedades da Democracia (V-Dem). Esse projeto combina informações sobre direitos de voto, liberdade e justiça das eleições, liberdade de expressão, liberdades civis e controles sobre o Executivo em um índice de democracias liberais.⁴ Usando essa métrica, encontramos uma forte relação entre o regime político de um país e seu comportamento de voto em relação às resoluções de OSIG.⁵ Descobrimos que as democracias têm mais de 90% de probabilidade de votar “sim” em tais resoluções, enquanto as autocracias têm mais de 80% de probabilidade de votar “não”.

Para verificar nossos resultados, usamos duas outras medidas de regime político, o Índice de Poliarquia e a base de dados *Polity*. Nenhum deles produziu qualquer mudança, e o mesmo ocorreu quando controlamos variáveis como efeitos fixos regionais, PIB per capita e o nível de proteção existente para minorias sexuais dentro de um país. A relação observada entre o tipo de regime e o apoio às resoluções de OSIG no UNHRC permaneceu estatisticamente robusta. O tipo de regime político que um país tem é um poderoso preditor da posição de seu governo em relação aos direitos de OSIG.

Nossa conclusão é que quanto mais autocrático for um Estado, maior a probabilidade de que se oponha aos direitos de OSIG no UNHRC. No entanto, alguns Estados democráticos — como Gana,

Moldávia e Senegal — também se opõem aos direitos de OSIG em organizações internacionais. As preferências domésticas dentro das democracias explicam esse resultado: sociedades e governos socialmente conservadores se recusam a apoiar os direitos de OSIG. A oposição de extrema direita à expansão das proteções para pessoas LGBTQ+ aumenta os custos políticos para os governos que apoiam esses direitos. Finalmente, uma rede transnacional de organizações da sociedade civil socialmente conservadoras, incluindo o *Congreso Iberoamericano por la Vida y la Familia*, a Rede Política por Valores e o Congresso Mundial das Famílias, pressiona ativamente os Estados a se oporem aos avanços nos direitos de OSIG. Sem negar a importância desses fatores, oferecemos uma explicação complementar.

Por que as autocracias se opõem aos direitos de OSIG?

A resistência que os regimes autocráticos ao redor do mundo mostram aos avanços nos direitos das minorias sexuais não é coincidência, mas surge de uma interação tríplice complexa que envolve a repressão desses regimes à sociedade civil, a oposição à ordem internacional liberal e o compromisso com (ou talvez o uso instrumental de) uma ideologia social conservadora.

Em primeiro lugar, qualquer autocracia verá uma sociedade civil fortalecida como uma ameaça à legitimidade e ao controle autocráticos. Grupos da sociedade civil — por meio de defesa de direitos, campanhas de conscientização e mobilização — normalmente desempenham um papel vital no avanço dos direitos de OSIG. Ao se opor sistematicamente à evolução das normas de OSIG, as autocracias visam criar um ambiente hostil ao desenvolvimento de movimentos LGBTQ+, limitando assim sua influência e impacto. A mobilização em torno de uma questão social como os direitos de OSIG tem o potencial de se tornar um ponto focal em torno do qual outros opositores

do regime poderiam participar de redes para resistir ao poder estabelecido. Como argumenta Phillip Ayoub em ‘*When States Come Out*’, a visibilidade das minorias sexuais “empodera as pessoas, mobilizando atores para exigir mudanças, influenciando a disseminação de novos padrões legais e tecendo novas normas nas sociedades”.⁶

Enquanto os direitos de OSIG não forem reconhecidos, as autocracias podem continuar reprimindo organizações da sociedade civil que defendem os direitos das minorias sexuais. Essa repressão pode assumir várias formas, incluindo restrições legais a reunião e associação, intimidação de ativistas, e cooptação de ONGs. Essa parte do nosso argumento é consistente com teorias sobre as abordagens que os regimes autoritários adotam em relação ao direito internacional. Eles tendem a usar o direito internacional para promover o desenvolvimento de normas que reforcem a autoridade autocrática e melhorem suas perspectivas de sobrevivência. Tais normas favoráveis à autocracia permitem a cooperação transfronteiriça para suprimir a dissidência e restringir as liberdades básicas, especialmente de expressão e de associação.⁷

Ao restringir essas liberdades, os regimes autoritários visam tornar os grupos de oposição menos capazes de se mobilizar. Em um mundo cada vez mais interconectado, onde os quadros normativos estabelecidos a nível internacional exercem pressão sobre todos os Estados para que se adequem aos padrões definidos, os governos autoritários estão

A participação em instituições internacionais permite que as autocracias consolidem “redes de resistência” e coordenem estratégias para resistir ao avanço e desenvolvimento dos direitos de OSIG.

cada vez mais preocupados em impedir ou obstruir o desenvolvimento de normas que possam representar uma ameaça ao seu poder.

Em segundo lugar, as autocracias muitas vezes veem a expansão dos direitos de OSIG como um cavalo de Tróia para a ordem internacional liberal, com sua ênfase na democracia,

nos direitos humanos e no liberalismo econômico. Resistir aos direitos de OSIG oferece uma maneira de despertar reações contra essa ordem, deslegitimando seus princípios e minando sua influência global. Ao enquadrar os direitos de OSIG como uma ameaça aos valores tradicionais e às identidades nacionais, os regimes autocráticos se unem para se opor a tais direitos a nível internacional. Fundamentalmente, a resistência em geral está ligada a uma visão dos direitos humanos como relativos e dependentes do contexto, com cada país mantendo a autoridade soberana para decidir quais normas são compatíveis com sua cultura e tradições. A participação em instituições internacionais permite que as autocracias consolidem “redes de resistência” e coordenem estratégias para enfrentar o avanço e desenvolvimento dos direitos de OSIG.⁸

Em terceiro lugar, muitas autocracias aderem a ideologias socialmente conservadoras que enfatizam papéis tradicionais de gênero, estruturas familiares e crenças religiosas. Essas ideologias muitas vezes percebem os direitos de OSIG como uma contestação à ordem social estabelecida e uma ameaça aos valores tradicionais.⁹ Ao se apresentarem como defensores desses valores contra os excessos percebidos do Ocidente, as autocracias podem consolidar o apoio interno, atrair eleitores conservadores e legitimar ainda mais seus regimes.¹⁰

Longe de serem mutuamente excludentes, a hostilidade à sociedade civil e à ordem internacional liberal e o conservadorismo social trabalham juntos de maneira complexa e interconectada. As autocracias podem, ao mesmo tempo, reprimir a sociedade civil para sufocar os movimentos de OSIG, buscar enfraquecer a ordem internacional liberal e explorar ansiedades sociais conservadoras para mobilizar o apoio interno. Uma vez que as autocracias normalmente dispõem de meios e motivos para fazer todas essas coisas, a forma de regime de um país prevê suas preferências em relação aos direitos de OSIG a nível das organizações internacionais, bem como em casa.¹¹

As razões públicas que as autocracias oferecem para se opor ao desenvolvimento das normas de OSIG também merecem atenção. Ao explicar sua oposição à resolução de 2011 do UNHRC para reunir evidências de discriminação e violência contra pessoas com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero, o Paquistão e a Arábia Saudita expressaram preocupação de que a resolução estivesse introduzindo novos conceitos não apoiados pelos acordos internacionais de direitos humanos existentes. A isso se somou a preocupação de que critérios universais para identificar violações de direitos substituiriam a abordagem relativista expressa na Declaração de Viena, produzida pela Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU de 1993. Outros países autoritários, incluindo a China, também favorecem a visão relativista. Eles resistem aos padrões universais e afirmam que o cumprimento das normas internacionais deve ser “adaptado” a diferentes contextos históricos, culturais e religiosos.¹²

Em 2011, o representante húngaro no UNHRC apoiou a resolução “Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero”, explicando que a Hungria acreditava que isso promoveria um diálogo aberto e construtivo sobre uma questão sensível. Ele também enfatizou que a resolução não criava novos direitos, mas apenas afirmava as proteções existentes aos direitos humanos para pessoas com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero. O governo da Hungria naquela época era liderado, como ainda é hoje, pelo primeiro-ministro Viktor Orban, cujo partido havia conquistado ampla maioria de assentos nas eleições de 2010.

Em 2019, quando a renovação do mandato do especialista independente em direitos de OSIG foi submetida a uma votação, a Hungria não se manifestou a favor, abstendo-se. Essa mudança na ONU estava em consonância com as crescentes tendências autocráticas internas do país. De acordo com o V-Dem e o Índice de Poliarquia, as pontuações de democracia liberal da Hungria diminuíram significa-

tivamente entre 2011 e 2019. Uma mudança em direção à resistência à expansão dos direitos das minorias sexuais acompanhou a virada autocrática do país.

Quanto às democracias, por que elas costumam apoiar os direitos de OSIG em organizações internacionais? A democracia é um sistema de governo no qual o povo detém o poder, seja diretamente ou por meio de representantes eleitos. Parece haver uma forte correlação empírica positiva entre democracia e tolerância para com minorias sexuais. Isso torna mais provável que haja atores domésticos que apoiem uma política externa que promova a proteção das minorias sexuais a nível internacional. Há também uma relação positiva entre democracia e apoio a uma ordem internacional de direitos humanos baseada em regras.¹³ Todos esses fatores apontam para a mesma expectativa: as democracias, especialmente as democracias liberais, são mais propensas a apoiar os direitos de OSIG.

O caso russo e a exceção cubana

A Rússia, juntamente com o Egito, lidera a oposição aos direitos de OSIG nas Nações Unidas.¹⁴ A Rússia foi membro do UNHRC durante três das cinco votações sobre resoluções relacionadas à OSIG mencionadas acima. O representante de Moscou votou contra todas as três. Para o governo de Vladimir Putin, opor-se aos direitos de OSIG é um meio de suprimir a mobilização da sociedade civil e contestar a ordem internacional liberal. Essa posição também é consistente com as preferências de seus apoiadores socialmente conservadores, incluindo a Igreja Ortodoxa Russa. A Rússia nunca foi um país particularmente amigável para com a comunidade LGBTQ+. As relações homossexuais foram descriminalizadas em 1993 — um passo necessário para que a Rússia fosse admitida no Conselho da Europa — mas, desde então, não houve avanços em direção a uma maior proteção dos direitos de OSIG.

Desde 2012, quando Putin retornou à presidência após sua passagem pelo cargo de primeiro-ministro, a discriminação contra as pessoas LGBTQ+ aumentou gradualmente. Em 2013, foi aprovada uma lei federal proibindo a “propaganda de orientações sexuais não tradicionais” entre menores. Em 2020, a Duma incluiu uma proibição explícita do casamento entre pessoas do mesmo sexo na Constituição russa. Em 2021, várias organizações LGBTQ+ foram colocadas na lista federal de “agentes estrangeiros”. Em 2022, a Duma ampliou o escopo da lei de propaganda, proibindo a exposição a “orientações sexuais não tradicionais” não apenas entre menores de idade, mas para qualquer faixa etária. Em 2023, a Suprema Corte decidiu que o movimento LGBTQ+ internacional é uma “organização extremista” — segundo a lei russa, financiar ou participar de tais grupos pode resultar em uma pena de doze anos de prisão. A repressão contra a comunidade LGBTQ+ tem andado de mãos dadas com a autocratização do país e serve ao propósito, entre outros, de facilitar a perseguição a dissidentes.

A defesa dos “valores tradicionais” também se tornou um eixo da política externa da Rússia. O regime de Putin considera os direitos de OSIG como uma imposição estrangeira que é contra os valores russos e uma ameaça à existência da nação. Putin chegou a enquadrar a invasão russa da Ucrânia como “um meio de defender os valores tradicionais das atitudes ocidentais, ‘que estão levando diretamente à degradação e à degeneração, porque são contrárias à natureza humana’”.¹⁵ No UNHRC, a Rússia promoveu a adoção de resoluções reconhecendo a relevância dos valores tradicionais para os direitos humanos e fez lobby contra qualquer referência aos direitos de OSIG. De acordo com a *Human Rights Watch*, “o ataque aos direitos LGBT tornou-se um símbolo da rejeição russa aos direitos humanos universais”.¹⁶ A Rússia busca ativamente se posicionar como defensora dos “valores tradicionais” e da soberania nacional, e apresentar uma alternativa ideológica ao Ocidente em oposição à ordem internacional liberal.¹⁷

Nem todos os casos se encaixam em nosso argumento da mesma forma que o da Rússia. Assim como há alguns governos democráticos que votam contra os direitos de OSIG na ONU, há algumas autocracias que votam a favor desses direitos. Cuba é o caso mais emblemático de um governo autoritário pró-OSIG: votou a favor das cinco resoluções entre 2011 e 2022.

Em Cuba, o triunfo da revolução socialista em 1959 trouxe políticas que discriminavam a comunidade LGBTQ+. O exemplo mais extremo foi a criação, na década de 1960, das Unidades Militares de Apoio à Produção. Eram campos de trabalho onde as pessoas LGBTQ+, juntamente com dezenas de milhares de outros cidadãos que o regime de Fidel Castro considerava “impróprios”, eram forçados a trabalhar para se tornarem membros produtivos da sociedade.

A virada na política cubana começou com a descriminalização das relações homossexuais em 1979. Dez anos depois, Cuba criou uma agência nacional de educação sexual conhecida como Cenesex. Em setembro de 2022, houve um referendo que legalizou o casamento e a adoção por casais do mesmo sexo, com a mídia estatal fazendo campanha a favor do “sim”. O apoio do regime aos direitos de OSIG estendeu-se à política externa e às organizações internacionais das quais Cuba é membro.

Por que o governo autoritário cubano apoia a agenda de OSIG? Defensores convictos dos direitos sexuais e reprodutivos formam um setor da elite governante e parecem estar impulsionando a mudança. Mariela Castro — sobrinha de Fidel Castro e filha de Raúl Castro — lidera a luta.¹⁸ Desde 2000, ela está à frente do Cenesex, onde criou políticas públicas e campanhas nacionais pela proteção dos direitos de OSIG. Seu trabalho foi particularmente influente de 2008 a 2018, quando seu pai era o chefe do partido-Estado, mas ela seguiu desempenhando um papel importante sob a presidência de Miguel Díaz-Canel.

No entanto, o governo cubano abraçou os direitos de OSIG “de cima para baixo” e sem empoderar a sociedade civil. Existem muito poucas organizações cubanas LGBTQ+, e elas operam principalmente do exterior. Elas criticam o regime alegando que “não existem ONGs cubanas que tenham um caráter LGBTQ+ legítimo”.¹⁹ A rede transnacional LGBTQ+ critica o governo cubano por usar seu apoio aos direitos de OSIG para *pinkwash*^{IV} o regime autoritário.²⁰

A combinação de progressistas sociais em posições de poder e o sufocamento bem-sucedido da sociedade civil pelo regime autoritário explica o apoio de Cuba à OSIG. Pesquisas futuras devem considerar se o regime obtém algum benefício internacional com tal postura, e perguntar se e como esse benefício influencia a decisão do governo de apoiar questões de OSIG na ONU. Por fim, vale notar que, embora o governo de Cuba, como o da Rússia, critique aspectos da ordem internacional liberal, Cuba nunca procurou instrumentalizar a oposição aos direitos de OSIG contra essa ordem.

O futuro dos direitos de OSIG

As dificuldades do UNHRC em aprovar resoluções de OSIG podem ser explicadas pela resistência das autocracias. Essa resistência torna improvável que a ONU adote um tratado internacional protegendo os direitos de OSIG em um futuro próximo. Um bloco significativo de Estados-membros — composto principalmente, mas não exclusivamente, por autocracias e anocracias — opõe-se fortemente à legalização dos direitos de OSIG. A principal acusação do bloco é que esses direitos são um conceito ocidental que carece de fundamento no direito internacional dos direitos humanos. Também se ouve o argumento de que essas questões seriam mais bem tratadas no contexto

IV *Pinkwash* refere-se à prática de tentar se beneficiar do suposto apoio aos direitos LGBTQ+ para fins espúrios. (N. T.)

social e cultural de cada Estado, em vez de por uma convenção global. Argumentamos que essa oposição é função, pelo menos em parte, dos regimes políticos dos países. As autocracias tendem a ver o desenvolvimento e a codificação dos direitos de OSIG como uma ameaça ao seu controle sobre a sociedade. É necessária, contudo, a codificação dos direitos de OSIG?

A codificação dos direitos de OSIG em uma convenção juridicamente vinculante oferece várias vantagens potenciais para as minorias sexuais. Primeiro, forneceria proteções legais claras para indivíduos LGBTQ+, eliminando a atual ambiguidade que alguns Estados exploram para justificar práticas discriminatórias. Essa clareza abordaria diretamente o argumento, frequentemente levantado por Estados opositores, de que a falta de menção explícita nos tratados da ONU significa uma falta de base legal para os direitos de OSIG sob o direito internacional dos direitos humanos. Além disso, a codificação fortaleceria a sociedade civil dos países. Armadas com uma convenção juridicamente vinculante, elas teriam ferramentas adicionais para responsabilizar seus governos pela não observância dos direitos de OSIG. Isso fortaleceria a luta contra a discriminação sancionada pelo Estado e contribuiria para um ambiente mais inclusivo para todos.

Infelizmente, potenciais benefícios às minorias sexuais são potenciais ameaças aos olhos dos regimes autoritários. A precisão jurídica deixa menos espaço para arbitrariedade e repressão estatal, enquanto o empoderamento da sociedade civil cria mais chances para as pessoas expressarem suas queixas contra o regime. Essas circunstâncias, além da crescente polarização sobre os direitos de OSIG até mesmo dentro das democracias, tornam improvável que se possa negociar uma convenção internacional no contexto atual.

A ascensão da China também traz desafios. Até agora, isso tem representado mais um obstáculo que um reforço das normas universalistas no sistema internacional. A abordagem da China em relação

aos direitos humanos é relativista e sustenta que esses direitos podem e devem ser interpretados por cada país, de acordo com suas próprias circunstâncias. Muitas vezes, essa postura serve para justificar a repressão autoritária das liberdades básicas. Como um regime autoritário, o governo chinês tem incentivos para impedir o desenvolvimento de normas que protejam as minorias sexuais, em detrimento de mais proteções legais para os membros da comunidade LGBTQ+ em todo o mundo. No segundo país mais populoso do mundo, os direitos de OSIG estão sob constante ameaça, e os grupos da sociedade civil que promovem esses direitos enfrentam forte repressão.

A oposição aos padrões internacionais para os direitos das minorias sexuais ameaça negar às pessoas LGBTQ+ proteções e reconhecimento essenciais. Além disso, a resistência internacional ecoa uma realidade preocupante mais próxima de casa: em muitos países, os indivíduos LGBTQ+ enfrentam preconceito diário e estigma generalizado que os isolam, os colocam em perigo e os forçam a viver à sombra do medo e da discriminação. Além disso, um estudo do *Williams Institute* da Faculdade de Direito da UCLA sugere que os esforços para estigmatizar as pessoas LGBTQ+ podem servir como precursor para uma erosão mais geral das normas e instituições democráticas.²¹ Portanto, os direitos LGBTQ+ não são apenas uma questão vital de bem-estar individual e justiça social, mas também uma salvaguarda para os princípios democráticos.

O que militantes e países de mentalidade semelhante devem fazer para reduzir a resistência aos direitos das minorias sexuais em organizações internacionais? A oposição a esses direitos muitas vezes os enquadra como imposições ocidentais. Isso ignora a universalidade dos direitos humanos e as experiências vividas pelas minorias sexuais em todo o mundo. Combater a narrativa do relativismo cultural promovida pela China, Rússia e outras autocracias é fundamental para impedir que os opositores enquadrem os direitos de OSIG como uma construção ocidental. Os formuladores de políticas e militantes devem

ênfatisar a universalidade da dignidade humana e a responsabilidade compartilhada de todas as nações na defesa dos direitos fundamentais, mesmo quando isso implica expandir as proteções. Eles poderiam fazê-lo documentando e amplificando as vozes das comunidades LGBTQ+ de diversos contextos culturais e regionais, demonstrando assim a relevância global dos direitos de OSIG.

Os opositores dos direitos de OSIG também argumentam com base na soberania nacional. A alegação de que os direitos de OSIG são questões internas mina o vínculo que existe entre os direitos humanos e a responsabilidade dos Estados de proteger seus cidadãos. Os formuladores de políticas e defensores devem destacar como a discriminação sancionada pelo Estado contra indivíduos LGBTQ+ pode ter ramificações regionais e globais, como alimentar crises de refugiados e dificultar o desenvolvimento econômico. A promoção da cooperação regional e internacional em matéria de direitos de OSIG pode oferecer uma resposta a essa preocupação. Isso reduziria o poder do argumento da soberania nacional, destacando a interconexão entre as práticas domésticas de direitos humanos e a segurança internacional. Assim reformulada, a questão poderia apelar para preocupações mais amplas de segurança e angariar apoio de Estados que podem não estar tão investidos em argumentos tradicionais de direitos humanos.

Os últimos anos testemunharam avanços sem precedentes no desenvolvimento dos direitos OSIG. No entanto, a maior parte desse progresso ocorreu no mundo democrático. Tais vitórias fornecem pouca garantia de que os direitos de OSIG se expandirão ainda mais: quanto mais as autocracias crescerem em poder e alcance, mais difícil será para as normas de OSIG se estenderem para além dos países democráticos. Esses desenvolvimentos preocupantes devem apenas reafirmar a importância do trabalho dos defensores dos direitos de OSIG. Seus esforços não podem ser separados de outras frentes na luta para expandir a igualdade e a proteção dos direitos das minorias em todos os lugares.

Notas

1. A Assembleia Geral da ONU elege os Estados que terão assento no UNHRC. O mandato dura três anos e, após dois mandatos consecutivos, um Estado torna-se inelegível para a reeleição imediata.
2. Clifford Bob, *The Global Right Wing and the Clash of World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).
3. Jonathan Symons e Dennis Altman, “International Norm Polarization: Sexuality as a Subject of Human Rights Protection”, *International Theory* 7 (março de 2015): 61–95.
4. Ver <https://ourworldindata.org/grapher/liberal-democracy-index>.
5. O modelo estatístico inclui efeitos fixos de ano para controlar variações específicas de resolução e tempo.
6. Phillip Ayoub, *When States Come Out: Europe’s Sexual Minorities and the Politics of Visibility* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), 4–5.
7. Tom Ginsburg, “Authoritarian International Law?”, *American Journal of International Law* 114 (abril de 2020): 221–60.
8. Kristopher Velasco, “Transnational Backlash and the Deinstitutionalization of Liberal Norms: LGBT+ Rights in a Contested World”, *American Journal of Sociology* 128 (março de 2023): 1381–1429.
9. Anthony T. Chase, “Human Rights Contestations: Sexual Orientation and Gender Identity”, *International Journal of Human Rights* 20, n. 6 (2016): 703–23.
10. Rebecca Sanders e Laura D. Jenkins, “Patriarchal Populism: The Conservative Political Action Coalition (CPAC) and the Transnational Politics of Authoritarian Anti-Feminism”, *International Spectator* 58 (setembro de 2023): 1–19.
11. Omar G. Encarnación, “Gay Rights: Why Democracy Matters”, *Journal of Democracy* 25 (julho de 2014): 90–104.

12. Gino Pauselli, Francisco Urdínez e Federico Merke, “Shaping the Liberal International Order from the Inside: A Natural Experiment on China’s Influence in the UN Human Rights Council”, *Research & Politics* 10 (julho de 2023): <https://doi.org/10.1177/20531680231193513>.
13. Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Xinyuan Dai e Alexandros Tokhi, “New Democracies and Commitment to Human Rights Treaties”, *International Studies Quarterly* 67 (dezembro de 2023): <https://doi.org/10.1093/isq/sqad092>.
14. Emil Edenborg, “Russian LGBT Politics and Rights”, *Oxford Research Encyclopedia* (2020).
15. Yasmeeen Serhan, “How Putin Inadvertently Boosted Support for LGBT Rights in Ukraine”, *Time*, 21 de abril de 2023, <https://time.com/6273445/putin-lgbt-rights-ukraine-russia/>.
16. Human Rights Watch [HRW], “Russia: Supreme Court Bans ‘LGBT Movement’ as ‘Extremist’”, 30 de novembro de 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/11/30/russia-supremecourt-bans-lgbt-movement-extremist>.
17. Edenborg, “Russian LGBT Politics and Rights”.
18. Julio César Aguila Sánchez, “El activismo sexopolítico en Cuba: apuntes para un debate”, *Divulgación* 1 (março-agosto de 2023): 314–31; Abraham Jiménez Enoa, “Dios y el ‘diseño original’: la cruzada evangélica contra el matrimonio igualitario en Cuba”, *Nueva Sociedad* (março-abril de 2019): 116–31.
19. Sánchez, “El activismo sexopolítico en Cuba”, 327.
20. Eileen Sosin, “El matrimonio igualitario mejoró nuestras vidas, dicen parejas cubanas LGBT”, *OpenDemocracy*, 6 de abril de 2023, <https://www.opendemocracy.net/es/5050-es/cubamatrimonio-igualitario-homosexual-religioso-derechos>.
21. Andrew R. Flores e Andrew Park, “Examining the Relationship Between Social Acceptance of LGBT People and Legal Inclusion of Sexual Minorities”, Williams Institute, UCLA School of Law, março de 2018, <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/wpcontent/uploads/LGBT-Acceptance-Legal-Inclusion-Mar-2018.pdf>.

Europa Centro-Oriental: Os jovens e a extrema direita

Laura Jakli

Laura Jakli é professora assistente de administração de empresas na Business, Government, and the International Economy Unit da Harvard Business School.

Os partidos de extrema direita da Europa Centro-Oriental estão observando atentamente a mobilização de um segmento inesperado de eleitores: os jovens adultos. Os programas partidários de vários países deixam isso evidente. O partido *Revival*, da Bulgária, condena o “monstruoso colapso demográfico” do país e propõe “ações direcionadas a fim de criar incentivos para que os jovens búlgaros” permaneçam no país ou retornem a ele em vez de emigrarem para trabalhar no exterior. A *Alliance for the Union of Romanians* (Aliança para a União dos Romanos) afirma que “a Romênia deve deixar de ser uma grande exportadora de mão de obra barata” e que “seu estatuto garante o acesso de jovens às estruturas de liderança do partido, em todos os níveis, em proporções significativas”.

O *Homeland Movement* (Movimento Pátria), da Croácia, solicita que o Estado realize uma “revitalização demográfica” oferecendo aos jovens incentivos para que permaneçam no país, tais como subsídios para moradia e programas de benefícios profissionais. A ala jovem *do*

* Publicado originalmente como “East-Central Europe: The Young and The Far-Right”, *Journal of Democracy*, Volume 35, Number 2, April 2024 © 2024 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Estonian Conservative People's Party (Partido Popular Conservador da Estônia — EKRE), conhecida como *Blue Awakening* (Despertar Azul), é responsável por apresentar aos jovens valores nacionalistas e uma visão de mundo conservadora, oferecendo-lhes a oportunidade de serem socialmente ativos e influenciarem a política do Estado estoniano, expandindo seus horizontes em questões sociais e proporcionando aos membros a possibilidade de criarem laços de amizade com pessoas de opiniões semelhantes. O *Our Homeland Movement* (Movimento Nossa Pátria, conhecido como MHM), da Hungria, detalha um programa de um novo despertar “no qual os jovens não sonham com o trabalho e a vida no exterior”. A preocupação da extrema direita com o iminente colapso demográfico intensificou os esforços para conquistar o coração e a mente dos jovens eleitores.

Mas será que a extrema direita tem motivos para acreditar que uma parcela significativa dos jovens da Europa Centro-Oriental pode ser de apoiadores latentes? Se pensarmos na compatibilidade ideológica em termos estáticos, a resposta é não. Pessoas entre 18 e 30 anos de idade constituem o grupo etário mais progressista da região quando se trata dos direitos das mulheres, da comunidade LGBTQ e dos imigrantes. O *European Social Survey* indica que a adesão à União Europeia (UE) e a consequente integração Leste-Oeste, ocorrida há cerca de duas décadas, conseguiram criar uma convergência nos valores liberal-democráticos fundamentais, principalmente entre os jovens que cresceram com seu país já pertencendo à UE. Os jovens adultos da Europa Centro-Oriental superam as gerações anteriores em nível de escolaridade e renda, bem como em atitudes cosmopolitas, o que lhes confere uma tendência a valores consistentes com o liberalismo ocidental.

Se, em vez disso, nos concentrarmos nas tendências temporais dos valores geracionais, podemos identificar dois motivos pelos quais as plataformas de extrema direita reverberam cada vez mais entre jovens de países da Europa Centro-Oriental que são membros da UE. Primei-

ramente, as pesquisas de opinião e os grupos focais indicam que o entusiasmo inicial pelo multiculturalismo liberal do Ocidente diminuiu.

Esse efeito parece particularmente pronunciado entre a mais nova geração de eleitores da Europa Centro-Oriental — a coorte que atingiu a maioria durante a crise dos refugiados sírios de 2015 e a consequente reação da direita. Esse grupo mais jovem absorveu muitas das opiniões anti-imigração que são comuns na região. À medida que o apoio aos imigrantes diminuiu, a aprovação a uma maior integração da UE enfraqueceu, e as pessoas que hoje têm entre 18 e 30 anos são menos propensas a concordar com a importância dos direitos das minorias para a democracia do que aquelas da coorte anterior. Simplificando, a narrativa nacionalista linha-dura promovida por líderes como Viktor Orbán, da Hungria, Robert Fico, da Eslováquia, e Andrzej Duda, da Polônia, no auge da crise dos refugiados, fez com que as atitudes dos jovens da região se deslocassem à direita.

No mesmo período, os jovens adultos ficaram atrás de outros grupos em relação ao entusiasmo pela democracia. Isso tem mais a ver com as armadilhas da democracia na prática do que na teoria. Houve uma deterioração significativa na percepção dos jovens da Europa Centro-Oriental sobre a integridade das eleições nacionais. Em uma escala de zero a um, eles têm 0,12 ponto a menos de probabilidade de acreditar que as eleições são livres e justas, comparando com a coorte de uma década anterior, e 0,14 ponto a menos de acreditar que o voto é uma forma eficaz de punir os partidos governistas por um desempenho ruim. Isso ocorre porque eles atingiram a maioria durante um período de hegemonia de um único partido e líder, no qual o poder raramente mudava de mãos, se é que mudava.

O partido *Fidesz* – União Cívica Húngara, de Orbán, está no poder desde 2010. O partido de direita *Law and Justice* (Lei e Justiça) governou a Polônia de 2015 a 2023; Jarosław Kaczyński é presidente do partido há 20 anos. Robert Fico, da Eslováquia, foi primeiro-ministro

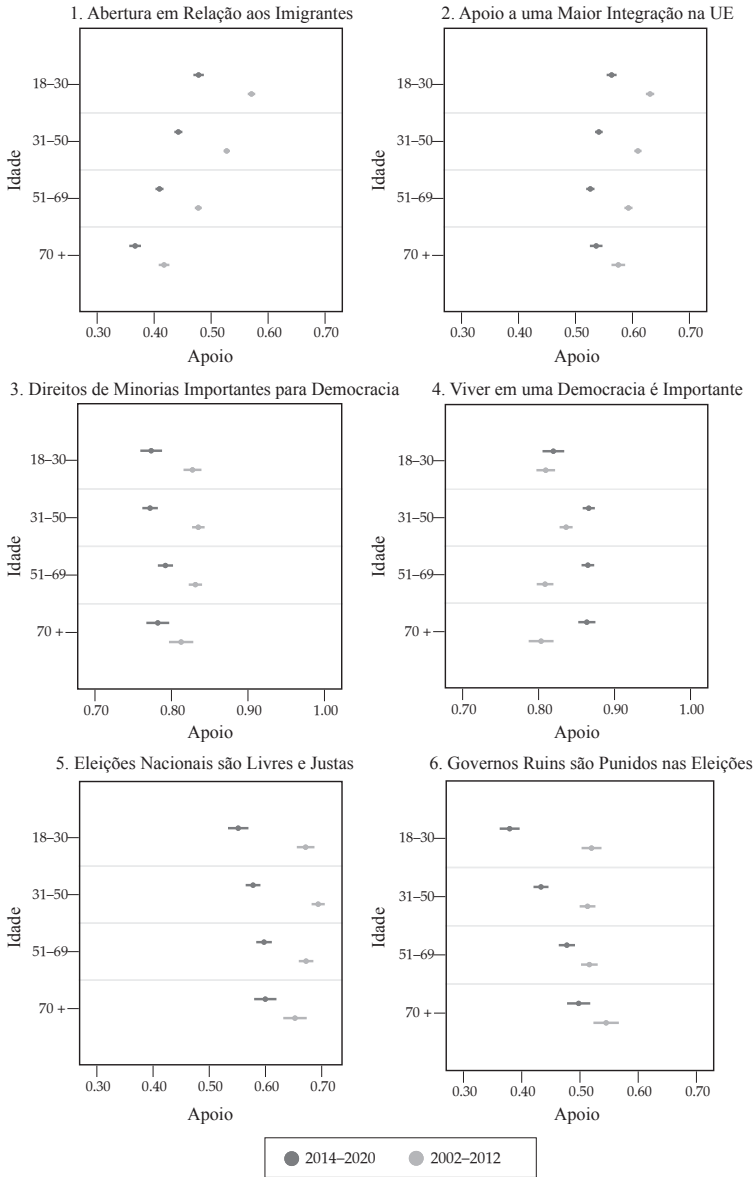
de 2006 a 2018, com uma interrupção de dois anos, enquanto seu partido (sozinho ou por meio de uma coalizão) dominou a política eslovaca de 2006 a 2020. Na República Tcheca, o partido populista ANO (Aliança dos Cidadãos Descontentes) fez parte da coalizão de governo de 2013 a 2021. A *Croatian Democratic Union* (União Democrática Croata) governou durante toda a década de 1990, em seguida participou de uma coalizão de 2003 a 2011, e voltou ao governo em 2016 também por meio de coalizão. O *Reform Party* (Partido da Reforma) da Estônia tem participado da maioria das coalizões governamentais desde 1995. Janez Janša, da Eslovênia, foi o primeiro-ministro de seu país três vezes entre 2004 e 2022.

Como ilustrado na Figura a seguir, essa dupla guinada — um afastamento tanto do multiculturalismo ocidental quanto do que é visto como democracias vazias lideradas por elites corruptas e envelhecidas — pode representar uma vantagem para as alternativas da direita radical que apresentam novos rostos com plataformas ousadas, simples e transparentes. Por enquanto, essa continua sendo uma ameaça incipiente.

Para a maioria dos jovens adultos, a atual manifestação dessa dupla guinada é mais uma intensa apatia política do que um apoio ativo à extrema direita. A parcela de jovens da Europa Centro-Oriental que relatam total desinteresse pela política dobrou de 20% para 40% na última década. Apenas um quarto dos jovens da região diz se sentir próximo a algum partido político¹. A extrema direita da Europa Centro-Oriental espera aproveitar a dupla guinada para mobilizar esse eleitorado adormecido. Vários partidos de extrema direita já obtiveram algum sucesso com essa estratégia.

A Figura mostra a crescente desilusão dos jovens da região com a integração da UE e a democracia liberal, tanto ao longo do tempo quanto em comparação com outras coortes de idade. O eixo horizontal mostra o apoio que vai de baixo a alto, da esquerda para a direita, enquanto o eixo vertical identifica o grupo etário.

Figura - A Dupla Guinada Da Juventude Da Europa Centro-Oriental



Fonte: Amostra agrupada e ponderada do European Social Survey (rodadas 1-10). Médias dos valores agregadas no European Social Survey de 2002 a 2012 e de 2014 a 2020 para mostrar as tendências temporais com relação à crise dos refugiados sírios. Tamanhos das amostras: n=123.618 sobre imigração; n=98.081 sobre integração à UE; n=31.570 sobre direitos de minorias; n=31.949 sobre a importância da democracia; n=31.273 sobre eleições livres e justas; n=30.658 sobre punição a governos ruins.

Observando os gráficos de caixa 1 a 3, podemos ver uma queda na aceitação dos jovens em relação aos imigrantes, à integração da UE e aos direitos das minorias. Desde a crise dos refugiados sírios, a receptividade a imigrantes de diferentes etnias e de países mais pobres caiu, o apoio à integração na UE diminuiu e os direitos das minorias são avaliados como menos importantes para a democracia. Em cada um dos aspectos, a coorte de jovens foi a que sofreu a maior mudança de atitude.

Os gráficos de caixa 4 a 6 da Figura mostram a desilusão com a democracia na teoria e na prática. De 2002 a 2012, o valor que a coorte de jovens atribuiu ao fato de viver em uma democracia correspondeu ao valor expresso por todas as outras coortes. Entretanto, nos anos posteriores a 2012, as gerações mais velhas aumentaram seu compromisso com a democracia, enquanto a coorte de jovens ficou estagnada no mesmo valor. Assim, em termos relativos, a coorte de jovens agora dá menos importância ao fato de viver em uma democracia do que todas as outras coortes. Em parte, isso ocorre porque os jovens da região estão avaliando seu país de forma menos satisfatória no que se refere à integridade eleitoral. Conforme observado acima, é menos provável que eles acreditem que as eleições sejam livres e justas ou que o voto responsabilize os partidos governantes por mau desempenho.

Afastando-se do Multiculturalismo

A reação anti-imigração e a erosão dos valores da UE. As experiências geracionais pelas quais as pessoas passam na adolescência e no início da vida adulta tendem a desempenhar um papel importante na formação das perspectivas políticas mais duradouras². Para a mais nova geração de eleitores em toda a Europa, a experiência mais significativa pode ter sido a crise dos refugiados sírios de 2015. Embora muitas vezes se afirme, ou se insinue, que os europeus mais jovens

aceitam o multiculturalismo, enquanto os mais velhos permanecem céticos em relação a ele, tanto as pesquisas de opinião com séries temporais quanto as evidências qualitativas de grupos focais e entrevistas levantam dúvidas sobre essa suposição, sobretudo nos Estados-membros da UE da Europa Centro-Oriental.

Por que os jovens da Europa Centro-Oriental não são tão favoráveis à imigração e ao multiculturalismo quanto frequentemente se supõe? A explicação pode estar na forma como a crise foi “recebida” na Europa Centro-Oriental, diferentemente da Europa Ocidental. Os líderes da primeira região foram, na melhor das hipóteses, indiferentes em relação à chegada de refugiados e, em alguns casos, os rejeitaram por completo, juntamente com a proposta da UE de alocar os migrantes nos Estados-membros, atribuindo a cada país uma cota que deveria ser respeitada. Nada parecido com a mensagem “refugiados são bem-vindos”, apresentada pela Suécia na época, ou a declaração da chanceler alemã Angela Merkel de que “Wir schaffen das!” (“Vamos conseguir!”), foi ouvido na Europa Centro-Oriental. As diferenças nas atitudes dos líderes nas duas partes da Europa produziram efeitos significativos na socialização política dos jovens da Europa Centro-Oriental.

Além disso, pesquisas sobre contatos intergrupais preveem um retrocesso imigratório de longo prazo. Décadas de estudo indicam que o contato interpessoal pode, sob as condições corretas, reduzir o preconceito contra exogrupos. No entanto, tais condições são rigorosas: o contato deve ocorrer em ambientes bem integrados e institucionalizados, como as escolas. O contato interétnico casual e não estruturado, por outro lado, não reduz o preconceito, podendo até aumentá-lo por meio da ativação de estereótipos negativos³. As evidências da crise dos refugiados sírios confirmam que a exposição esparsa e de baixa qualidade a exogrupos pode induzir aumentos consideráveis e duradouros no sentimento de hostilidade dos nativos em relação a refugiados, imigrantes e minorias muçulmanas.

Além disso, foi demonstrado que essa exposição de baixa qualidade aumenta o apoio a políticas restritivas de asilo e imigração e estimula o engajamento político necessário — inclusive o voto na extrema direita — para efetivar essas políticas excludentes⁴. Em suma, há poucos motivos para esperar que os jovens da Europa Centro-Oriental sejam mais tolerantes do que a geração de jovens da década anterior, visto que um conjunto significativo de pesquisas embasa a plausibilidade teórica de um sentimento de hostilidade duradouro.

Esse ponto foi confirmado por entrevistas detalhadas e grupos focais com jovens da Europa Centro-Oriental. Em 2018, o *National Democratic Institute* (NDI), dos EUA, fez um estudo com jovens da Hungria, Polônia e Eslováquia e constatou que o apoio à integração na UE foi verificado junto com uma série de valores políticos que vão contra a estrutura multicultural da integração. Nos grupos focais poloneses, a maioria dos jovens estava satisfeita com a política do *Law and Justice* em relação à imigração, especialmente a rejeição das cotas estabelecidas pela UE. Alguns participantes deixaram clara a preferência por uma sociedade homogênea:

Muitos [participantes do estudo] acreditam que, como resultado [de sua homogeneidade], a Polônia é um dos países mais seguros da Europa, não tendo sofrido ataques terroristas. Não obstante, há uma ansiedade generalizada em relação ao terrorismo e até mesmo um medo das pessoas de pele mais escura, principalmente entre os jovens de 16 a 19 anos. Há também uma distinção entre imigrantes “bons” e “maus”. Os ucranianos são frequentemente mencionados como exemplos de “bons estrangeiros” que estão trabalhando e contribuindo para a sociedades.

O sentimento anti-imigração foi comumente expresso nessas pesquisas. Setenta por cento dos participantes na Polônia e 80% na Hungria e na Eslováquia discordaram da noção de que os imigrantes contribuiriam positivamente para sua sociedade⁶. Como indicam os

grupos focais do NDI polonês, a diversidade etnorreligiosa é uma fonte comum de desconforto em relação à imigração. Reforçando ainda mais esse ponto, um estudo realizado em 2021 pelo *Friedrich Ebert Stiftung* (FES), da Alemanha, com jovens entre 18 e 29 anos de toda a Europa Centro-Oriental, constatou que um terço deles rejeitaria totalmente ter muçulmanos como vizinhos, enquanto outro terço teria sentimentos mistos, na melhor das hipóteses⁷. A oposição a ter vizinhos muçulmanos ficou particularmente evidente na República Tcheca e na Eslováquia — dois países onde muçulmanos (sem mencionar refugiados muçulmanos) são escassos⁸.

Nas regiões ocidentais da UE, os jovens podem achar que se autodenominar de direita significaria correr o risco de serem estigmatizados. Entretanto, na Europa Centro-Oriental, os jovens adultos estão cientes de que suas opiniões são de direita e não se esquivam desse rótulo. Com exceção da Polônia, mais jovens da região se dizem de direita do que de esquerda⁹. Além disso, os grupos focais e as pesquisas de opinião do NDI indicam que os jovens adultos percebem que sua rejeição ao multiculturalismo representa uma rejeição a certos princípios da democracia liberal. As preocupações com a segurança no emprego e a ameaça do terrorismo levam quatro em cada dez jovens poloneses e seis em cada dez jovens húngaros a dizer que sacrificariam alguns princípios democráticos — como direitos e liberdades civis — para manter um padrão de vida mais alto e proteger a segurança nacional. Após o trabalho de campo realizado em 2018 na Hungria e na Polônia, o projeto *Voices on Values*, do *Open Society Institute*, chegou à mesma conclusão. Em 2020, o estudo de acompanhamento do NDI em quatro países confirmou as descobertas anteriores e identificou uma maior erosão do compromisso dos jovens com valores democráticos liberais.

A noção de um *trade-off* inerente em detrimento de outra entre esses aspectos sociais é frequentemente articulada por governos de direita em toda a região. Há quase uma década, os governos da Europa

Centro-Oriental da UE argumentam que o acolhimento dos refugiados sírios e a aceitação da diversidade étnica estabelecerão sacrifícios econômicos e de segurança para as economias nacionais com recursos limitados. Uma lógica de soma zero influencia a conversa sobre diversidade étnica e fronteiras abertas, especialmente no que diz respeito aos direitos civis e ao bem-estar econômico. Uma citação de um grupo focal do FES de 2021 na Estônia mostra como os jovens adultos internalizaram essa mensagem de soma zero: “Mas se eles [os imigrantes] exigirem mais direitos para si mesmos e receberem esses direitos, então pode haver uma situação em que os estonianos não sejam mais tratados como iguais a eles, porque os imigrantes teriam mais direitos”¹⁰. Porque os jovens trabalhadores estão em concorrência direta com os imigrantes estrangeiros no mercado de trabalho e estão expostos a esses supostos riscos, o aumento do ceticismo em relação à imigração entre os jovens adultos da região acaba sendo associado à desilusão em relação ao um projeto liberal-democrático mais amplo.

Avanço simultâneo nos direitos das mulheres e dos homossexuais. Atualmente, a principal divisão de valores entre os jovens da Europa Centro-Oriental e a extrema direita é o progressismo contínuo — e crescente — dos jovens eleitores com relação aos direitos das mulheres e da comunidade LGBTQ. De acordo com a série temporal do *European Social Survey*, os jovens adultos da região têm agora (em uma escala de zero a um) 0,1 ponto a menos de probabilidade de justificar a discriminação sexual nas contratações de funcionários do que os jovens adultos da década anterior. Embora o aumento da diversidade étnica e religiosa seja percebido como a mudança mais negativa na sociedade europeia, o aumento da igualdade de gênero é visto como a mais positiva em todas as pesquisas de opinião e grupos focais do NDI.

A desestigmatização da identidade LGBTQ e a aceitação dos direitos dos homossexuais também se deram rapidamente entre os jovens

da Europa Centro-Oriental. Mesmo no país mais religioso da região (Polônia), o *European Value Studies* indica que a distância social em relação à comunidade LGBTQ diminuiu substancialmente nos últimos 20 anos. Em 1999, 38% dos poloneses com idade entre 15 e 29 anos classificavam essas pessoas como vizinhos “indesejados”; em 2021, apenas 12% faziam o mesmo.

Embora sejam avanços sociais relativamente recentes, esses valores liberais são estáveis e difíceis de mudar por dois motivos. Primeiro, o *European Social Survey* indica que os jovens adultos estão “afastando-se da religião” muito rapidamente. Em apenas uma década, os jovens adultos da região passaram de uma pontuação média de religiosidade de 0,50 para 0,42 em uma escala de zero a um de religiosidade autodeclarada. Essa mudança aumentou seu compromisso com a política social laica: mais de três quartos afirmam que os valores religiosos não devem desempenhar nenhum papel, ou ter um papel pouco relevante, na política e nos assuntos públicos¹¹. O apoio ao laicismo é quase tão alto entre os jovens de meios rurais quanto entre os de meios urbanos.

Além disso, entrevistas qualitativas indicam que a redução da distância social em relação à comunidade LGBTQ diminuiu o preconceito dos jovens da Europa Centro-Oriental e promove a abertura cultural por meio de contatos pessoais positivos. O *Center for Public Opinion Research* (Centro de Pesquisa de Opinião Pública — CBOS) da Polônia constatou que, em apenas 13 anos, a porcentagem de entrevistados que conheciam pessoalmente uma pessoa de orientação homoafetiva quase triplicou, passando de 15% para 43% entre 2008 e 2021.

Os estudos do FES cristalizam ainda mais essa discrepância na distância social entre os jovens da Europa Centro-Oriental e os muçulmanos, por um lado, e a mesma coorte de jovens e as pessoas LGBTQ, por outro. No mesmo estudo do FES com jovens, de 2021, em que um terço de todos os entrevistados tchecos, húngaros, poloneses e eslo-

vacos rejeitaram totalmente os muçulmanos como vizinhos, e outro terço relatou ter sentimentos mistos, apenas 14% rejeitaram pessoas ou casais LGBTQ como vizinhos e 30% demonstraram sentimentos de conflito. Na Eslováquia, esse estudo concluiu que a geração de eleitores mais jovem se considera muito mais tolerante em relação à comunidade LGBTQ do que as gerações anteriores. As entrevistas sugerem que, para muitos jovens, a aceitação LGBTQ de sua coorte agora serve como um claro motivo de orgulho.

Esses desenvolvimentos atitudinais sugerem que o foco da extrema direita nos valores cristãos não é atraente para uma juventude em grande parte não religiosa e com valores seculares, principalmente quando tal foco é combinado com plataformas anti-LGBTQ. Os partidos de extrema direita, no entanto, podem optar por suavizar sua retórica em relação às principais questões de gênero e sexualidade, preferindo, em vez disso, mobilizar os jovens eleitores ao retratar a imigração como uma ameaça simbólica e prática. Na Europa Ocidental e na Escandinávia, a direita radical já cooptou a retórica dos direitos dos homossexuais para justificar políticas anti-imigração e, em particular, anti-muçulmanas¹². A mesma lógica molda o conceito e o fenômeno político do femonacionalismo¹³, conforme exemplificado pelas campanhas de extrema direita na França, Itália e Holanda que instrumentalizaram a igualdade de gênero em meio a esforços para banir a burca.

Uma estratégia alternativa pode ser a extrema direita da Europa Centro-Oriental desviar a atenção das questões dos direitos das mulheres e dos homossexuais para os tópicos mais polarizados da “ideologia de gênero” e dos direitos dos transgêneros. Os grupos focais conduzidos pelo FES e pelo NDI indicam que essas questões continuam sendo mais novas e altamente estigmatizadas na mente da população jovem da Europa Centro-Oriental. Como disse um jovem tcheco entrevistado pelo FES, “a homossexualidade é um fenômeno normal, por outro lado, 350 outros gêneros e os problemas com o banheiro — isso é

deboche e já foi longe demais”¹⁴. Essa mudança estratégica colocaria a extrema direita da Europa Centro-Oriental em sintonia com a direita ocidental, que recentemente progrediu significativamente em relação aos direitos dos homossexuais, mas trocou sua ênfase política anterior de contestar o casamento e a adoção por homossexuais por contestar os direitos dos transgêneros.

O afastamento da velha política

Tradicionalmente, os estudiosos avaliam o ceticismo do eleitorado por meio de perguntas sobre a percepção das motivações eleitorais e más intenções dos políticos¹⁵. Com essas perguntas, os pesquisadores buscam mensurar o quanto as pessoas acreditam que os políticos se importam apenas consigo mesmos ou com interesses particulares e buscam angariar votos de cidadãos comuns, embora pouco ou nada façam para adotar suas preferências¹⁶. Um estudo realizado pela *Hungarian Academy of Sciences* (Academia de Ciências da Hungria) verificou que as três palavras que os jovens húngaros mais comumente associam à política são “corrupção”, “mentira” e “fraude”¹⁷. Nos últimos anos, o NDI, o FES e o *Open Society Institute* reuniram grupos focais em toda a Europa Centro-Oriental (incluindo os três Estados Bálticos) para investigar a profundidade e o grau de ceticismo entre jovens adultos. A expressão de ceticismo político pelos participantes dos grupos focais estava frequentemente associada a um repúdio fervoroso à corrupção governamental arraigada.

Essa associação deveria preocupar os estudiosos da democratização.

Quando questionados, os jovens eleitores geralmente classificam a corrupção governamental como uma das três questões mais importantes, tema que constantemente surge nas entrevistas e grupos focais. Isso sugere que a corrupção endêmica faz com que os jovens de toda a região se mostrem mais desanimados em relação ao valor e à importância da democracia.

Como afirmou uma pessoa de origem polonesa entrevistada pelo FES, “Penso que a democracia seja satisfatória, mas não em um país tão corrupto, com uma história tão longa, no qual, na realidade, temos hoje as mesmas pessoas que atuavam na Polônia comunista e que estão apenas usando máscaras diferentes”¹⁸.

O fato de muitos partidos e líderes partidários terem sido presenças quase constantes na vida de jovens adultos reforça ainda mais a noção de democracia como construto vazio. Uma húngara atualmente com 30 anos terá passado mais da metade da vida tendo Viktor Orbán como primeiro-ministro; um indivíduo polonês da mesma idade terá passado duas décadas tendo Jarosław Kaczyński como proeminente figura nacional à frente do partido *Law and Justice*; e um contemporâneo na Croácia terá passado 22 anos sob governos liderados pela *Croatian Democratic Union* (União Democrática Croata) ou coalizões que a incluam.

Metade dos jovens adultos da Europa Centro-Oriental entrevistados pelo FES em 2021 achavam que seus interesses não estavam sendo representados pelas elites políticas de suas respectivas nações. A situação nos Países Bálticos apresenta similar falta de vitalidade. Somente um em cada três jovens lituanos, dois em cada cinco jovens estonianos e um em cada dois jovens letões achavam que seus interesses estavam “muito bem” ou “extremamente bem” representados nos sistemas políticos de seus respectivos países. Como afirmou um jovem eleitor entrevistado pelo The Guardian durante as eleições parlamentares polonesas em outubro de 2023, “não houve mudanças nos últimos 30 anos e as mesmas pessoas continuam mamando nas tetas do governo”¹⁹. Nesses casos, o afasta-

A extrema direita já obteve êxito em capturar os jovens da Europa Ocidental e Meridional — com grandes parcelas de eleitores jovens tendo optado por partidos de extrema direita na França, Alemanha, Espanha e Itália em eleições recentes.

mento da democracia é sinônimo de afastamento da velha política que se caracteriza por uma rede restrita de elites envelhecidas.

Em toda a região, a extrema direita tem feito uso dessa narrativa em diversos ciclos eleitorais. Na Hungria em 2016, por exemplo, um líder regional de 24 anos do *Jobbik Movement for a Better Hungary* (Movimento por uma Hungria Melhor) fez referência a líderes ultrapassados e isolados ao expor a necessidade de uma ruptura política. “Por muito tempo, os dois maiores partidos da Hungria foram o *Fidesz* e o Partido Socialista, e seus políticos ficavam aparentemente tranca-dos em uma torre.”²⁰. Essa mensagem tem consequências importantes; um sentimento muitas vezes recorrente entre os apoiadores do *Jobbik* antes da eleição parlamentar de 2018 era o de que “as lideranças e os membros de muitos [outros] partidos envelheceram tanto que eles não enxergam mais os problemas”²¹.

A estratégia de atrair jovens tem sido mantida com a formação de um partido mais radical, o MHM. Iniciado como um grupo de dissidentes de ex-membros do *Jobbik* que consideravam o partido muito moderado, o MHM tem reivindicado abertamente medidas segregacionistas (na educação e em outras áreas) voltadas para a minoria *romani* da Hungria. No início de 2023, uma bem-conceituada e apartidária empresa de pesquisa de opinião constatou que eleitores com menos de 30 anos preferiam o MHM a qualquer outro partido. Em seguida, líderes do MHM espalharam outdoors pelas maiores cidades da Hungria que diziam: “já somos o partido mais popular entre os jovens” e “o futuro é nosso”. Um dirigente municipal do MHM disse à imprensa, na ocasião do lançamento da campanha: “o segredo do nosso sucesso e o que torna o partido atraente para os jovens são a nossa natureza antiestablishment, nossas soluções inovadoras, nossas ideias radicais e o surgimento de caras novas e jovens na política”²².

A Estônia é outro exemplo disso. O EKRE (Partido Popular Conservador da Estônia), de extrema direita, ganhou força por meio de

apelos antissistema, denunciando que os partidos mais antigos e populares estavam tão tomados por corrupção e oportunismo político que nunca poderiam representar os interesses nacionais²³. O manifesto de fundação do EKRE, de 2012, acusa aqueles que estão no poder e a classe política de forma mais ampla de “centralização não democrática” e “demagogia autoengrandecedora”. Embora não seja o partido mais popular entre os eleitores com menos de trinta anos, o EKRE tem como foco estratégico mobilizar jovens radicais por meio de sua ala juvenil, o *Blue Awakening* (Despertar Azul), há muitos anos. A estratégia do EKRE para os jovens também coloca uma ênfase retórica sobre a distinção entre uma política ativista autêntica e uma carreira política não autêntica.

Quando Ruuben Kaalep (nascido em 1993) — fundador do Despertar Azul e, desde 2019, o membro mais jovem do parlamento estoniano — anunciou que não disputaria as eleições de março de 2023, ele argumentou que afastar-se da política periodicamente “é algo que distingue a política baseada em princípios. Temos uma infinidade de políticos de carreira, pessoas que construíram sua vida inteira em torno da atuação como membros do parlamento e de uma imagem correspondente, e deixam escapar aquele algo a mais que poderia ampliar sua autopercepção e a compreensão de nosso Estado e nossa cultura”²⁴. Essas críticas às elites tradicionais repercutem entre muitos jovens adultos que se sentem pouco incluídos pela política europeia contemporânea e pelos programas governamentais atuais.

Primeiros sinais de uma mudança em direção a alternativas radicais

Na Europa Centro-Oriental, a maioria dos cidadãos jovens que criticam a forma como a democracia é exercida em seu país está optando pelo desengajamento político, em vez da mobilização. Muitos estão

escolhendo seguir carreiras no Ocidente, incluindo a vizinha Europa Ocidental. Aqueles que optaram pelo que Albert O. Hirschman chamaria de “ter voz” em vez de “sair” — ficar em casa e divergir em vez de emigrar ou se desengajar de outra forma — estão mudando o foco²⁵. Eles colocam mais ênfase sobre a anticorrupção e a transparência e desejam “algo novo” versus “democracia no papel”. Na Hungria e na Eslováquia, um terço dos eleitores jovens prefere a ideia de um líder forte que desconsidera o parlamento e a sociedade civil. Na Polônia, esse número é de 20%²⁶. O estudo de 2021 da FES que abrange sete países da Europa Centro-Oriental reflete e amplia essas constatações: um em cada dez jovens adultos rejeita categoricamente a democracia. Dois em cada dez afirmam considerar que uma ditadura é preferível sob certas circunstâncias. Metade prefere um líder forte que governe o país pelo bem comum²⁷.

Uma ressalva importante é que esse afastamento do consenso democrático está ideologicamente mal distribuído. Entre jovens poloneses cujas respostas às perguntas do estudo os posicionam à direita no espectro ideológico, um em cada cinco discorda da afirmação de que a democracia é uma boa forma de governo. Entre seus compatriotas esquerdistas e centristas, esse número é de um em cada dez. Aqueles que se posicionam à direita estão mais inclinados a aceitar uma ditadura como forma excepcional de governo do que centristas ou esquerdistas²⁸.

Esses dados sugerem que jovens eleitores latentes de extrema direita estão menos comprometidos com normas e padrões democráticos do que seus pares centristas ou esquerdistas. Isso está de acordo com os resultados de pesquisas experimentais recentes de sete países europeus, que incluem Estônia e Polônia, bem como seus vizinhos não membros da UE, Sérvia e Ucrânia. O estudo verificou que há dois grupos principais que expressam maior tolerância política ao autoritarismo, o que significa que eles estão menos dispostos a se

abster de votar em candidatos que violam princípios democráticos. O primeiro grupo inclui apoiadores de partidos de extrema direita. O segundo grupo é mais difuso, sendo composto majoritariamente de não eleitores, que o autor do estudo chama de “apoiadores inativos da direita iliberal”²⁹.

De fato, como observou a cientista social polonesa Karolina Messasz há cerca de uma década, os jovens da Europa Centro-Oriental evitam definir a si mesmos como interessados em política, mas o desinteresse é uma posição que abrange “tanto pessoas que exibem uma falta de engajamento político sob qualquer forma (indiferentismo político) e pessoas que manifestam uma atitude negativa em relação à política e aos políticos dessa forma (contestação passiva)”³⁰.

Muitos estudiosos e especialistas têm uma visão excessivamente simples e otimista dos jovens na Europa Centro-Oriental, considerando que são progressistas idealistas desiludidos com as instituições de direita. A situação real é mais complexa.

A título de exemplo, quando solicitados a registrar suas visões políticas em uma escala da esquerda para a direita e de um a dez, 46% dos jovens poloneses que declararam não ter visão política ou não saber como se posicionar na escala votaram no partido de extrema direita *Konfederacja* (Confederação Liberdade e Independência) nas eleições parlamentares de 2019³¹. O *Konfederacja* recebeu menos de sete por cento do total de votos expressos naquele ano. Uma parcela significativa de jovens do grupo de contestadores passivos podem ser mais bem compreendida como apoiadora latente da extrema direita.

Esses contestadores passivos podem não permanecer latentes por muito tempo. A extrema direita já obteve êxito em capturar os jovens da Europa Ocidental e Meridional — com grandes parcelas de eleitores jovens tendo optado por partidos de extrema direita na

França, Espanha e Itália em eleições recentes. Os jovens da Europa Ocidental e Meridional atualmente apresentam a mesma tendência, à medida que passam a apoiar ativamente alternativas de extrema direita. Em 2016, o *People's Party – Our Slovakia*, de extrema direita, não obteve nem mesmo um décimo do total de votos, mas recebeu um quarto de todos os votos de eleitores de primeira viagem. Em 2020, o partido novamente teve o melhor desempenho entre eleitores que votaram pela primeira vez e se saiu bem entre eleitores na casa dos 20 e 30 anos. Na Estônia, em 2019, uma pesquisa de mercado com 4.700 participantes mostrou que o EKRE era o partido mais popular entre pessoas de 18 a 24 anos, sendo que 23% delas o preferiam³².

Na Hungria, o MHM, de extrema direita, geralmente aparece entre os dois principais partidos entre eleitores com menos de 30 anos. Na eleição parlamentar tcheca de 2017, o partido de extrema direita SPD foi o segundo mais popular entre eleitores de 18 a 24 anos. Na eleição presidencial de 2020 na Croácia, os eleitores com menos de 30 anos deram ao líder do *Homeland Movement*, Miroslav Škoro, 32% dos votos — quase o dobro do que recebeu seu rival mais próximo³³. Pesquisas de boca de urna das eleições parlamentares polonesas de 2019 e 2023 mostram que os eleitores mais jovens (com menos de 29 anos) estavam mais propensos do que qualquer outro grupo etário a apoiar a esquerda ou a extrema direita. Em 2019, um quinto votou no *Konfederacja* — o triplo da taxa de qualquer outro grupo etário. Em 2023, o *Konfederacja* quase repetiu esse desempenho, obtendo 18% dos votos expressos por eleitores com menos de 29 anos e superando o *Law and Justice* nessa faixa etária. A virada polonesa para a direita radical fica ainda mais visível se isolarmos na análise aqueles que votaram pela primeira vez: um estudo de 2023 com indivíduos entre 18 e 21 anos prestes a votar pela primeira vez nas eleições parlamentares daquele ano verificou que um terço tinha planos de apoiar o *Konfederacja*.

Dentro da UE: um equilíbrio frágil

Uma visão panorâmica da política jovem na região sugere que a aceitação da cultura da UE por essa geração é frágil e condicional. Isto é, ela aceita a cultura da UE que a beneficia com maior facilidade de deslocamento entre fronteiras, melhor acesso a salários e padrões de vida mais altos, e liberdades pessoais adicionais na forma de (por exemplo) direitos das mulheres e LGBTQ. No entanto, como vimos, há fundamentos do projeto liberal-democrático que os jovens cidadãos da região não percebem como benéficos, e que seus governos podem até mesmo estar afirmando que acarretarão custos pessoais para eles. Uma grande quantidade de evidências de pesquisas, entrevistas e grupos focais confirma que o apoio à UE está diminuindo, particularmente quando se trata de multiculturalismo e proteções aos direitos de minorias. Se a extrema direita continuar a mobilizar esse grupo etário, esse frágil apoio só aumentará em importância para toda a UE.

Certamente, uma virada acentuada à direita não é a única consequência plausível. Talvez os jovens desinteressados permaneçam desinteressados, e sua inatividade política continue. No entanto, essa situação também seria motivo de preocupação, uma vez que isso retiraria de cena uma fonte de resistência potencialmente poderosa ao avanço autoritário na região. Nos Estados em processo de autocratização, como a Hungria, a reação da juventude contra violações de padrões democráticos tem sido fraca — um estado de coisas coerente com a tendência ao desinteresse e à alienação política dos jovens observados no país. Se não houver jovens e cidadãos aptos, em quantidade suficiente, que se tornem politicamente interessados e engajados, quem resistirá aos retrocessos democráticos, especialmente em momentos cruciais em que a autocratização ainda não se consolidou e possa talvez ser revertida? Se os números não apoiarem a democracia, é provável que o declínio democrático prossiga em toda a região.

Atualmente, muitos estudiosos e especialistas têm uma visão excessivamente simples e otimista dos jovens na Europa Ocidental e Meridional, considerando que são progressistas idealistas desiludidos com as instituições de direita. A situação real, como vimos, é mais complexa. Quando os partidos populares perceberem que suas bases tradicionais estão encolhendo e que devem se reorientar para ter um apelo mais forte junto aos eleitores jovens, esses partidos rapidamente se darão conta de que não têm a vantagem de terem sido os primeiros a avançar nessa área, pois a ambiciosa extrema direita os terá derrotado.

Notas

1. Um crescimento semelhante do desinteresse entre os jovens foi observado na Europa Ocidental. Consulte Roberto Stefan Foa e Yascha Mounk, “The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect,” *Journal of Democracy* 27 (Julho de 2016): 5–17.
2. Laura Stoker e M. Kent Jennings, “Of Time and the Development of Partisan Polarization,” *American Journal of Political Science* 52 (Julho de 2008): 619–35.
3. Marcus Alexander e Fotini Christia, “Context Modularity of Human Altruism,” *Science* 334 (Dezembro de 2011): 1392–94; consulte também Luke N. Condra e Sera Linardi, “Casual Contact and Ethnic Bias: Experimental Evidence from Afghanistan,” *Journal of Politics* 81 (Julho de 2019): 1028–42.
4. Dominik Hangartner et al., “Does Exposure to the Refugee Crisis Make Natives More Hostile?” *American Political Science Review* 113 (Maio de 2019): 442–55.
5. National Democratic Institute (NDI), “Youth, Politics, Democracy: Public Opinion Research in Hungary, Poland and Slovakia,” 2018, 21.
6. NDI, “Youth, Politics, Democracy,” 9.
7. Marius Harring et al., “Youth Study—Growing up in Central Eastern Europe 2022: An International Comparison of the Living Conditions of Young People in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia,” Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2022, 49. Consulte <http://real.mtak.hu/155687>.
8. Com uma população de aproximadamente onze milhões de habitantes, a República Tcheca possivelmente tenha vinte mil muçulmanos. A Eslováquia (cerca de 5,5 milhões de habitantes) tem menos de seis mil muçulmanos e é o único Estado membro da UE sem uma única mesquita em seu território.
9. Marius Harring et al., “Youth Study—Personal Optimism, National Pessimism, Trust in Europe: A Comparison of Values, Attitudes and Plans of Young People in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, and Slovakia,” Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2023, 51–52. Consulte <https://library.fes.de/pdf-files/international/20050.pdf>.

10. Mārtiņš Kaprāns et al., “Youth Study—Baltic Countries,” Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2022, 45. Consulte https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2022-05/Ebert_Youth%20study_Baltic%20countries_2022_.pdf.
11. NDI, “Youth, Politics, Democracy,” 7.
12. Gabriele Magni e Andrew Reynolds, “Why Europe’s Right Embraces Gay Rights,” *Journal of Democracy* 34 (Janeiro de 2023): 50–64.
13. Sara R. Farris, *In the Name of Women’s Rights: The Rise of Femonationalism* (Durham: Duke University Press, 2017).
14. Matěj Jungwirth, Martin Kratochvíl e Martin Buchtík, “Youth Study—Czechia: Secure Presence, Challenging Future,” Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2021, 42, <https://library.fes.de/pdf-files/id/19597-20221115.pdf>.
15. Masahiro Yamamoto, Matthew James Kushin e Francis Dalisay, “Social Media and Political Disengagement Among Young Adults: A Moderated Mediation Model of Cynicism, Efficacy, and Social Media Use on Apathy,” *Mass Communication and Society* 20, issue 2 (2017): 149–68.
16. Stephen C. Craig, Richard G. Niemi e Glenn E. Silver, “Political Efficacy and Trust: Um relatório sobre itens do estudo piloto do NES,” *Political Behavior* 12 (September 1990): 289–314. Consulte também Bruce E. Pinkleton e Erica Weintraub Austin, “Media Perceptions and Public Affairs Apathy in the Politically Inexperienced,” *Mass Communication and Society* 7, issue 3 (2004): 319–37.
17. Andrea Szabó, “University and College Students in Hungary, 2015” [in Hungarian], *Belvedere Meridionale*, 2015, 37. Consulte http://real-eod.mtak.hu/9452/1/Szabo_Andrea-2015-Egyetemistak_ese_foiskolasok_Mo-n.pdf.
18. Justyna Kajta e Adam Mrozowicki, “Young People in Poland: Between Disappointment with the State and Hope for a Better Life,” Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2022, 44. Consulte <https://library.fes.de/pdf-files/id/19162.pdf>.
19. Katarzyna Piasecka e Weronika Strzyżyńska, “‘We Have a Chance to Change Poland’: How Young Voters Shaped the Election Result,” *Guardian*, 21 October 2023.

20. Lili Bayer, “Why Central Europe’s Youth Roll Right,” *Politico*, 18 October 2016, www.politico.eu/article/why-central-europes-youth-roll-right-voting-politics-visegard.
21. Bayer, “Why Central Europe’s Youth Roll Right.”
22. Eszter Baráth, “The My Homeland Movement Launched a Poster Campaign” [in Hungarian], *FEOL*, 8 March 2023, www.feol.hu/helyi-kozelet/2023/03/plakatkampanyt-inditott-a-mi-hazank-mozgalom.
23. Vassilis Petsinis, “Contentious Politics in the Baltics: The ‘New’ Wave of Right-Wing Populism in Estonia,” *openDemocracy*, 28 April 2016, www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/contentious-politics-in-baltics-new-wave-of-right-wing-populism.
24. Merili Nael e Marcus Turovski, “Why Are Young People Steering Clear of Politics?” Eesti Rahvusringhääling (ERR), 7 December 2022, <https://news.err.ee/1608812614/talk-show-why-are-young-people-steering-clear-of-politics>. Consulte também NDI, “Youth, Politics, Democracy,” 5.
25. Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).
26. NDI, “Youth, Politics, Democracy,” 5.
27. Harring et al., “Youth Study,” 54.
28. Kajta and Mrozowicki, “Young People in Poland,” 44.
29. Milan W. Svolik et al., “In Europe, Democracy Erodes from the Right,” *Journal of Democracy* 34 (January 2023): 18.
30. Karolina Messyasz, “Political Attitudes of Polish Youth in the Light of Empirical Research” [in Polish], *Władza Sądzenia* 7 (2015): 75.
31. Kajta e Mrozowicki, “Young People in Poland,” 41.

32. Urmet Kook, “EKRE on Populaarseim Kõige Nooremas Vanusegrupis” [EKRE is the most popular in the youngest age group], Eesti Rahvusringhääling (ERR), 25 February 2019, www.err.ee/914221/ekre-on-populaarseim-koige-nooremas-vanusegrupis.

33. Luka Ivan Jukic, “European Youth Will Not Bridge Europe’s Divides,” Al Jazeera, 11 August 2021, www.aljazeera.com/opinions/2021/8/11/future-generations-will-not-bridge-europes-divides.

O modelo Bukele vai se espalhar?

Manuel Meléndez-Sánchez e Alberto Vergara

Manuel Meléndez-Sánchez é doutorando em governo da Universidade Harvard. Alberto Vergara é professor de ciências políticas e sociais da Universidad del Pacífico em Lima.

Em 26 de março de 2022, o presidente de El Salvador, Nayib Bukele, declarou guerra ao crime, decretou estado de emergência, suspendendo uma série de direitos constitucionais, e ordenou que o exército saísse às ruas. Nas duas semanas seguintes, as autoridades realizaram mais de 8.500 prisões, um número que aumentaria para quase oitenta mil — mais de 1% da população — até 2024.

A repressão funcionou. No início de 2023, as *maras* — poderosas gangues que controlavam áreas significativas do território, extorquiam grande parte da população e transformaram El Salvador em um dos países mais violentos do mundo — praticamente desapareceram. As taxas oficiais de homicídio e extorsão caíram para níveis recordes. E, apesar das prisões arbitrárias generalizadas e outros abusos do Estado, a aprovação de Bukele subiu para 90%. “Bukele”, comentou o prefeito de Lima, Rafael López Aliaga, “realizou um milagre”.¹

De fato, esse é um resultado que desafia muito do que sabemos sobre repressão. Bukele está longe de ser o primeiro presidente latino-americano a adotar políticas *mano dura* [“mão dura”] de combate

* Publicado originalmente como “The Bukele Model: Will It Spread?”, *Journal of Democracy*, Volume 35, Number 3, July 2024 © 2024 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

ao crime. No início e meados dos anos 2000, por exemplo, os governos de El Salvador, Guatemala e Honduras implementaram severos programas de *mano dura* para enfrentar a crescente insegurança. No México, o presidente Felipe Calderón declarou guerra aos cartéis de drogas do país no final de 2006. Governos nacionais e subnacionais no Brasil e na Colômbia também experimentaram políticas repressivas contra o crime. Equador e Honduras também vêm adotando suas próprias políticas repressivas. Até Bukele, contudo, nenhuma dessas políticas repressivas havia eliminado o crime violento — a maioria, na verdade, teve efeito contrário.

Em uma região marcada pela insegurança persistente, governança ineficaz e governantes impopulares, o sucesso sem precedentes de Bukele no combate ao crime rapidamente o transformou em uma estrela internacional. Em 2023, a pesquisa Latinobarómetro pediu aos entrevistados que avaliassem onze presidentes em exercício nas Américas. Bukele recebeu de longe a maior pontuação (ver tabela). No Twitter, sua plataforma preferida, Bukele acumulou 6,1 milhões de seguidores, mais de dez seguidores para cada usuário salvadorenho. E uma extensa lista de políticos — incluindo presidentes, ministros, legisladores, autoridades locais e candidatos abrangendo quase todos os países da região — elogiaram e até prometeram emular as políticas de segurança de Bukele. Alguns, como o candidato à presidência equatoriana em 2023 Jan Topiic, o jornalista e político argentino Gabriel Santiago Cúneo e o advogado e deputado chileno Gaspar Rivas Sánchez chegaram a ponto de se apresentar explicitamente como “Bukeles locais”.

Em suma, o presidente salvadorenho e suas políticas de segurança — o “modelo Bukele” — tornaram-se uma das marcas políticas mais visíveis, populares e influentes da América Latina. A difusão do *bukelismo* levanta pelo menos três questões importantes. Por que a repressão de Bukele teve sucesso quando tantas experiências anterio-

res com *mano durismo* falharam? El Salvador pode servir como um modelo viável para o resto da região? E quais são as implicações do amplo apelo do modelo Bukele para a democracia na América Latina?

Dilemas da *mano dura*

As políticas de *mano dura* quase sempre falham em conter o crime organizado por pelo menos duas razões. Primeiro, como observou Benjamin Lessing, quando o Estado declara guerra incondicional ao crime, os grupos criminosos têm pelo menos dois poderosos incentivos para “combater fogo com fogo”: proteger-se fisicamente da repressão do Estado e persuadir o Estado a reverter — ou pelo menos se abster de aplicar — suas políticas repressivas. Como resultado, as políticas de combate ao crime acabam levando a mais, não menos, violência. No México, por exemplo, os homicídios relacionados aos cartéis se multiplicaram por oito depois que o presidente Felipe Calderón declarou uma “batalha sem quartel” contra os grupos de narcotráfico.²

Em segundo lugar, as políticas de *mano dura* tendem a desencadear mudanças contraproducentes na estrutura organizacional dos grupos criminosos. Em El Salvador, as *maras* eram constelações frouxas de grupos pequenos, dispersos e relativamente não violentos até meados dos anos 2000, quando os governos implementaram políticas de *mano dura*. Essas repressões não apenas motivaram as gangues a se unirem (para combater mais efetivamente o Estado) como também lhes deram a oportunidade de fazê-lo (ao reunir fisicamente os líderes das gangues em prisões pouco supervisionadas). Foi assim que as *maras* de El Salvador evoluíram para organizações nacionais poderosas e coesas. No México, a “estratégia do chefão” de Calderón — os alvos eram os líderes dos cartéis — teve o efeito oposto na organização dos grupos criminosos, levando à fragmentação, competição e lutas internas. Mas o resultado geral espelhou o de El Salvador: os grupos criminosos se tornaram mais violentos após a repressão.³

Tabela: Avaliação regional e reconhecimento de nome dos governantes do Hemisfério Ocidental em 2023

Nome	País	Avaliação	Reconhecimento
Nayib Bukele	El Salvador	6,78	49,9
Joe Biden	EUA	4,93	55,9
Lula da Silva	Brasil	4,61	53,5
AMLO	México	4,38	43,0
Guillermo Lasso	Equador	3,78	23,9
Luis Lacalle Pou	Uruguai	3,63	20,7
Gabriel Boric	Chile	3,62	25,7
Gustavo Petro	Colômbia	3,62	25,3
Alberto Fernández	Argentina	3,57	28,6
Daniel Ortega	Nicarágua	3,04	43,2
Nicolás Maduro	Venezuela	2,16	74,2

Fonte: Pesquisa Latinobarómetro 2023.

Nota: As pontuações de avaliação são a resposta média em uma escala de opinião de 0 (“muito ruim”) a 10 (“muito bom”) entre aqueles que responderam à pergunta. O reconhecimento do nome é calculado subtraindo de 100 a porcentagem de entrevistados que disseram que não sabiam quem era cada presidente. Os números são as médias dos dezessete países incluídos na amostra, com cada país recebendo peso igual, mas excluindo o país de origem de cada presidente.

Ao mesmo tempo, as políticas de *mano dura* tendem a ter um alto custo para a democracia. As políticas de combate ao crime geralmente envolvem uma séria restrição dos direitos individuais e das proteções contra abusos do Estado. A guerra do México contra as drogas, por exemplo, levou a desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais e atos sistemáticos de tortura pela polícia.⁴ Execuções extrajudiciais cometidas pela polícia também foram comuns durante repressões locais no Brasil.⁵ E em El Salvador, a guerra de Bukele contra as gangues resultou em prisões arbitrárias generalizadas, na eliminação de garantias do devido processo legal e em atos de tortura estatal dentro das prisões.⁶ Além disso, como as medidas repressivas são mais

propensas a atingir áreas com altos níveis de criminalidade, e como os grupos criminosos tendem a prosperar em comunidades marginalizadas com presença limitada do Estado, são muitas vezes os mais vulneráveis que sofrem o impacto do abuso do Estado.

Em resumo, as políticas de *mano dura* raramente funcionam, muitas vezes saem pela culatra e quase sempre acarretam altos custos para a democracia. No entanto, apesar desse histórico, elas são surpreendentemente populares entre os eleitores latino-americanos. Em 2014, o Projeto de Opinião Pública da América Latina (LAPOP) perguntou aos participantes de dezoito países latino-americanos se o crime deveria ser combatido por meio de políticas de prevenção ou de punições mais severas. Aqueles a favor de medidas punitivas superaram em número aqueles a favor de estratégias preventivas em todos os países. Em 2016, mais de 83% de todos os entrevistados do LAPOP concordaram que as penas por crimes precisavam ser aumentadas. E estudos mostram que o apelo das políticas de combate ao crime na América Latina é amplo, diverso e muitas vezes atravessa linhas ideológicas.⁷

Para os políticos, essa realidade apresenta um difícil dilema entre boa política pública e boa estratégia política. Dada a popularidade do *mano durismo*, os políticos muitas vezes se deparam com poderosos incentivos eleitorais para adotar políticas duras contra o crime, particularmente em países onde o crime e a insegurança são questões dominantes. Embora a repressão e outras políticas similares sejam caras e ineficazes, adotá-las é, portanto, muitas vezes uma boa estratégia política, pelo menos no curto prazo. Os políticos podem, em princípio, resistir à tentação *mano durista* e, em vez disso, investir em políticas com maior probabilidade de fornecer soluções sustentáveis para a insegurança, como erradicar as “causas primárias do crime” por meio do desenvolvimento econômico e da inclusão, aumentando a capacidade do Estado, ou investindo em programas de prevenção e reabilitação. Mas essas políticas são compromissos de longo prazo

que podem produzir resultados significativos apenas meses ou anos após serem implementadas. Muitas vezes fazem pouco para atender às demandas dos cidadãos por ações imediatas e enérgicas. Seguir esse caminho alternativo geralmente é uma boa política pública, mas uma má estratégia política.

Esse dilema contribuiu para um ciclo perverso em muitas democracias latino-americanas: diante de um apetite público avassalador pela *mano dura*, os governos adotam políticas populares de combate ao crime que, quase inevitavelmente, fracassam ou têm o efeito contrário. Os governos então às vezes redobram a aposta na *mano dura*, mas acabam sendo forçados a reduzir ou abandonar políticas repressivas — até que as demandas públicas desencadeiem uma nova onda de *mano durismo*. Os direitos individuais sofrem e a insegurança persiste.

Em El Salvador, no entanto, Bukele pareceu encontrar uma solução convincente para esses dilemas: um modelo de *mano dura* que prometia erradicar o crime, fazê-lo rapidamente e obter apoio público imediato e generalizado, apesar de seu extenso impacto sobre os direitos individuais. Esse é o apelo do modelo Bukele — e também seu enigma. Se a história e a teoria nos dizem que as políticas de *mano dura* estão destinadas ao fracasso, por que a repressão de Bukele teve sucesso?

Entendendo o modelo Bukele

Quando Bukele tornou-se presidente em junho de 2019, as taxas de homicídio estavam em declínio acentuado e constante há três anos, de 107 por 100.000 em 2015 para 53 por 100.000 em 2018.⁸ Uma vez no cargo, Bukele optou por negociar com as *maras*: em troca de benefícios para membros de gangues encarcerados, proteção contra extradição, policiamento mais brando e outras concessões, os grupos criminosos dominantes do país — a *Mara Salvatrucha* (MS-13), o *Barrio 18 Revolucionarios* e o *Barrio 18 Sureños* — concordaram em manter

a violência homicida a um mínimo.⁹ Esse pacto de não agressão ajudou a reduzir ainda mais a violência, e a taxa de homicídios caiu pela metade durante os dois primeiros anos da presidência de Bukele.

Então, em 25 de março de 2022, a MS-13 iniciou uma onda de assassinatos. Aparentemente desencadeada por um colapso nas negociações da gangue com o governo, essa onda súbita e coordenada de ataques marcou uma reversão impressionante nos recentes avanços do país na contenção de homicídios: a MS-13 tirou pelo menos 86 vidas em um período de 72 horas, e 26 de março — quando ocorreu a maior parte da violência — marcou o dia mais mortal já registrado na história de El Salvador.

Essa crise de segurança aguda e inesperada desencadeou a dramática virada de Bukele em direção ao *mano durismo*. Na manhã de 26 de março, Bukele e seus aliados começaram a implementar em todo o país a repressão intensa que viria a ser conhecida como o “modelo Bukele”, incluindo:

1. A suspensão formal dos direitos constitucionais. A supermaioria parlamentar de Bukele aprovou rapidamente um *régimen de excepción* — um estado de emergência ou “regime de exceção” — suspendendo vários direitos individuais e garantias de devido processo legal. O estado de emergência permitiu que as forças de segurança realizassem prisões, interceptassem comunicações privadas e restringissem a liberdade de movimento à vontade. Também suspendeu o direito a um advogado de defesa e permitiu que as autoridades retivessem informações básicas dos detidos e de seus advogados. Originalmente válido por trinta dias, o *régimen de excepción* foi renovado todos os meses desde março de 2022.

2. Prisões em massa. O governo procurou punir e desmantelar as gangues eliminando-as fisicamente: prendendo seus membros, colaboradores e, nas palavras de um policial, até mesmo “suas famílias e

seus conhecidos”.¹⁰ As autoridades realizaram mais de 78.000 prisões nos dois anos seguintes. Em janeiro de 2023, o governo inaugurou uma nova megaprisão de segurança máxima, o Centro de Confinamento de Terrorismo (CECOT), para ajudar a abrigar a crescente população carcerária.

3. Reformas legais punitivas. Bukele e seus aliados endureceram as diretrizes de sentença e reduziram a idade de responsabilidade por crimes relacionados a gangues; autorizaram julgamentos em massa; e proibiram a disseminação de mensagens de gangues que poderiam “gerar um estado de ansiedade e pânico na população” (inclusive pela imprensa).

Essas medidas tiveram um alto custo para os direitos humanos e para as liberdades individuais. Prisões arbitrárias e injustas foram generalizadas e, à medida que a população encarcerada de El Salvador aumentava — o país logo acumulou a maior taxa de encarceramento do mundo —, relatos de tortura e mortes inexplicadas dentro das prisões tornaram-se comuns.¹¹ De maneira mais ampla, a repressão teve um efeito inibidor sobre as liberdades civis, mesmo entre aqueles que não foram diretamente afetados por ela: em uma pesquisa de janeiro de 2024, por exemplo, 62,7% dos salvadorenhos disseram que estavam “sendo mais cuidadosos ao compartilhar opiniões políticas”.¹²

Mas se a repressão visava esmagar a violência e destruir as gangues a qualquer custo, então, por essa medida, foi um sucesso retumbante. Mesmo enquanto realizavam 8.500 prisões apenas nas duas primeiras semanas da política de repressão, as forças de segurança pareciam não enfrentar praticamente nenhuma resistência dos grupos criminosos — um ponto crucial ao qual voltaremos mais adiante. A violência e as extorsões despencaram imediatamente e, em poucos meses, o governo salvadorenho relatava uma das menores taxas de homicídio do mundo. Menos de um ano após o início da política de repressão, o renomado veículo de investigação *El Faro* relatou que Bukele havia desmantelado as gangues de El Salvador.¹³

O que explica esse sucesso? Uma razão é o escopo e a intensidade da repressão. O número de prisões efetuadas oferece a visão mais impressionante da escala das políticas de Bukele. Consideremos o México, que até recentemente era o exemplo mais emblemático de políticas repressivas na América Latina. Nos primeiros 43 meses da guerra de Calderón contra as drogas, as autoridades mexicanas realizaram mais de 120.000 prisões — o equivalente a cerca de 107 para

cada 100.000 mexicanos, ou 0,1% da população.¹⁴ Enquanto isso, nos primeiros 24 meses da política de repressão de Bukele, as autoridades salvadorenhas realizaram aproximadamente 1.221 prisões para cada 100.000 salvadorenhas, ou o equivalente a cerca de 1,22% da população — uma ordem de magnitude muito maior do que no México, e em um período de tempo significativamente mais curto. A repressão de Bukele é quase certamente a mais extrema já vista na América Latina.

A pequena escala geográfica de El Salvador e a *relativa* fraqueza das gangues salvadorenhas (em comparação aos cartéis mexicanos, por exemplo, que são mais bem financiados) ajudam a explicar por que Bukele foi capaz de executar uma repressão de tal magnitude. Mas a condição crítica para entender a intensidade da repressão de Bukele é política: muito antes de declarar guerra às gangues, Bukele havia eliminado todos os freios e contrapesos à sua presidência.

Em março de 2021, o presidente usou sua supermaioria legislativa para realizar um autogolpe, demitindo o procurador-geral de El Salvador, destituindo cinco juízes da Câmara Constitucional do Superior Tribunal de Justiça e loteando ambas as instituições.¹⁵ Até novembro,

O senso comum sustenta que a repressão permitiu que Bukele desmantelasse a democracia salvadorenha. Na verdade, foi o oposto: uma repressão de tal magnitude só foi possível porque Bukele já havia capturado ou minado todas as instituições de accountability horizontal.

Bukele havia expurgado o restante dos tribunais inferiores, esvaziado o poder dos governos locais e colocado pessoas leais a ele à frente de todas as outras instituições-chave de fiscalização e controle, incluindo o defensor dos direitos humanos. Ao final de 2021, Bukele havia efetivamente capturado, desmantelado ou cooptado todas as fontes de *accountability* horizontal do Executivo. O presidente, em outras palavras, podia governar sozinho.

Sem um legislativo minimamente autônomo que pudesse forçá-lo a negociar o escopo e as numerosas renovações do estado de exceção, sem um sistema de justiça minimamente independente que pudesse verificar e coibir os abusos do Estado, e com o exército e a polícia firmemente ao seu lado, Bukele estava livre para implementar uma política repressiva maximalista e irrestrita. Bukele insinuou isso durante um discurso na noite em que foi reeleito para um segundo mandato: “Poderíamos ter vencido a guerra contra as gangues com o procurador-geral da ARENA?^{III} Poderíamos ter vencido a guerra contra as gangues com o Tribunal Constitucional anterior?”¹⁶

A intensidade da repressão, no entanto, fornece uma explicação apenas parcial para seu sucesso. Como descrevemos acima, a maioria das políticas repressivas fracassa não porque os Estados as aplicam com força insuficiente, mas porque os grupos criminosos têm poderosos incentivos para responder à repressão estatal combatendo fogo com fogo. No entanto, praticamente não há evidências de que as *maras* usaram seu considerável poder para resistir à ameaça existencial representada pela repressão de Bukele. Embora não fossem tão bem financiadas ou bem armadas quanto outros grupos da região, as gangues salvadorenhas ainda eram organizações criminosas formidáveis. Como haviam demonstrado na década que antecedeu a repressão de Bukele, esses grupos — que afirmavam contar com pelo menos setenta mil membros ativos — tinham os recursos e a capacidade organiza-

III. Aliança Republicana Nacionalista, partido político conservador de El Salvador. (N. T.)

cional para extorquir 70% de todas as empresas, paralisar o sistema de transporte público do país, forçar o governo a negociar, influenciar as eleições nacionais e desencadear violência extraordinária com a mesma facilidade com que podiam contê-la. No entanto, segundo todos os relatos, as forças de segurança salvadorenhas encontraram pouca ou nenhuma resistência ao dismantelar as gangues que assolaram El Salvador por quase duas décadas.

Por que as gangues não reagiram? Pelo menos parte da resposta está no pacto que precedeu imediatamente a repressão. Talvez sem intenção, o pacto Bukele-*maras* teve duas consequências críticas para a forma como as gangues responderam à subsequente repressão.

Primeiro, o pacto afetou a capacidade das gangues de formular uma resposta estratégica e coordenada ao estado de exceção. Três anos de negociações criaram uma barreira entre os líderes das gangues, que há muito operavam de trás das grades, e seus membros de base nas ruas: enquanto os líderes colhiam os benefícios imediatos do pacto (como melhores condições prisionais, proteção contra extradição e, em alguns casos, libertação antecipada), era a base do crime organizado que tinha que se abster de usar a violência — um sacrifício caro que tornava mais difícil para eles realizar extorsões, proteger o território da gangue e resistir à prisão.

Para fazer cumprir o pacto e evitar perder o controle sobre a base, a alta cúpula das gangues, conhecida como *ranflas*, centralizou o controle, deixando suas organizações sem lugares-tenentes que pudessem liderar em sua ausência. Como disse um membro de uma gangue ao *El Faro*, por causa do pacto, “as *ranflas* [na prisão] não queriam nomear substitutos [nas ruas]. Não sei por que [...] esses loucos negociaram em benefício próprio”. Isso significava que o governo poderia reduzir a capacidade das gangues de coordenar uma resposta à repressão simplesmente cortando as comunicações entre as *ranflas* e sua base. “Ao contrário de 2015, quando o governo do presidente Salvador Sánchez

Cerén também lançou uma [política repressiva]”, observa o *El Faro*, “no ano passado, as gangues não receberam orientação de seus líderes para se organizarem para enfrentar o Estado”. Em vez disso, quando a repressão chegou, o que as forças de segurança encontraram foi uma constelação enfraquecida e desorganizada de “estruturas fragmentadas, deixadas nas mãos de gerentes intermediários sem instruções de cima para baixo [ou] a capacidade de tomar decisões importantes”.¹⁷

O pacto também reformulou os cálculos estratégicos dos membros das gangues sobre como responder à repressão estatal. Tradicionalmente, os grupos criminosos respondem à repressão incondicional com violência porque têm pouco a perder ao fazê-lo (visto que o Estado já jurou reprimi-los incondicionalmente) e potencialmente muito a ganhar (autodefesa e persuadir o Estado a recuar). Mas o pacto Bukele-*maras* inverteu essas expectativas. Antes de março de 2022, as gangues haviam realizado duas ondas de assassinatos semelhantes: a primeira em abril de 2020 e novamente em novembro de 2021. Em ambas as ocasiões, Bukele declarou guerra às gangues, seguida de medidas repressivas. Mas as gangues não reagiram, a repressão estatal diminuiu em poucos dias, e o pacto foi retomado. Esses episódios estabeleceram um poderoso precedente. As gangues aprenderam que o Estado não recorreria à violência a menos que elas o fizessem primeiro, e que, desde que não reagissem, qualquer repressão seria de curta duração. Quando a história pareceu se repetir em março de 2022, muitos membros de gangues teriam concluído que sua melhor resposta era se esconder.

Ao minar a capacidade das *maras* de coordenar uma resposta e dissuadir os membros das gangues de reagir, o pacto proporcionou uma oportunidade de paralisar as gangues com muito pouca resistência, adotando uma repressão súbita e incondicional. O Estado capitalizou essa oportunidade de forma rápida e decisiva, graças à intensidade do estado de emergência. É por isso que a repressão de Bukele foi bem-sucedida.

Essa interpretação oferece dois alertas iniciais sobre os riscos representados pela difusão do modelo Bukele. Primeiro, uma repressão da amplitude e intensidade de Bukele é incompatível com os freios e contrapesos democráticos. O senso comum sustenta que a repressão permitiu que Bukele desmantelasse a democracia salvadorenha. Na verdade, foi o oposto: uma repressão de tal magnitude só foi possível porque Bukele já havia capturado ou minado todas as instituições de *accountability* horizontal. Isso significa que qualquer governo que pretenda replicar a escala da repressão de Bukele provavelmente terá que ser bem sucedido em minar a democracia antes ou fracassará ao tentar reprimir o crime com *mano dura*.

Em segundo lugar, é improvável que as condições geradas pelo pacto de gangues de Bukele — cruciais para o sucesso da repressão — sejam facilmente replicadas em outros lugares. O pacto em si, assim como os processos que ele desencadeou, foram resultado de fatores idiossincráticos (como a estrutura das gangues salvadorenhas), escolhas contingentes (como a decisão das *ranflas* de não nomear tenentes) e, em última análise, sorte. A menos que aqueles que aspiram a copiar a repressão de Bukele também possam formular estratégias alternativas para evitar uma reação criminosa, seus esforços provavelmente resultarão em mais, e não menos, violência.

Os limites do modelo: os casos de Honduras e Equador

Políticas ousadas que são bem-sucedidas em um ambiente frequentemente passam a ser consideradas como modelos que podem ser replicados em outros cenários, mas com pouca consideração sobre como o contexto, a sequência e as escolhas contingentes influenciam os resultados das políticas.¹⁸ Assim, os líderes muitas vezes se propõem a emular políticas ousadas, mas colhem resultados muito diferentes. Isso é exatamente o que aconteceu em Honduras e no Equador, os dois

países latino-americanos que adotaram repressões ao estilo de Bukele desde março de 2022. Eles servem como evidência das limitações do modelo Bukele para o resto da região.

Como El Salvador, a violência de gangues e as redes de extorsão têm assolado Honduras há muito tempo. O tráfico de drogas também desempenhou um papel importante no cenário criminoso hondurenho, e o Estado tornou-se cada vez mais cúmplice das operações de tráfico de drogas sob o governo de Juan Orlando Hernández (2014-2022). Em 2021, Honduras tinha uma das maiores taxas de homicídio do mundo, enquanto os pagamentos de extorsão equivaliam a 3% do PIB do país.¹⁹

Em novembro de 2021, a candidata da oposição Xiomara Castro, do partido Liberdade e Refundação (Libre) — que fez campanha com uma plataforma de esquerda com uma abordagem progressista para a segurança pública — foi eleita presidente. Auxiliada por uma aliança eleitoral de última hora com o colega candidato da oposição Salvador Nasralla e seu Partido Salvador, a vitória esmagadora de Castro sobre o candidato do regime, Nasry Asfura, foi celebrada como uma vitória da democracia: durante doze anos no poder, o Partido Nacional havia estabelecido o que parecia ser um regime autoritário competitivo durável.²⁰

Durante os três primeiros meses de seu mandato, Castro conseguiu fazer acordos com um Congresso Nacional de Honduras dividido para revogar a chamada lei de segredos oficiais, que permitia que as autoridades escondessem a corrupção impondo sigilo sobre uma ampla gama de documentos públicos; aumentar os subsídios à energia; e acabar com as Zonas de Emprego e Desenvolvimento Econômico, o controverso programa de cidades-modelo de Honduras. Esse período também coincidiu com a extradição do ex-presidente Hernández para os Estados Unidos por acusações de tráfico de drogas. Mas, no final de 2022, esse breve período de lua de mel chegou ao fim. A agenda legislativa de Castro estagnou em um congresso amargamente dividido, e seu apoio popular começou a diminuir.

Na tentativa de fortalecer seu capital político, Castro voltou-se para a segurança. Bukele, que era mais popular e conhecido em Honduras do que em qualquer outro lugar fora de El Salvador, ofereceu um roteiro pronto. No final de novembro, Castro declarou guerra à extorsão, anunciando um estado de emergência que restringiu vários direitos constitucionais e permitiu que as forças de segurança reprimissem a MS-13, o *Barrio 18* e outras gangues criminosas. Como observaram comentaristas e observadores, o modelo Bukele teve uma influência direta na política repressiva de Castro.

Crucialmente, no entanto, a repressão hondurenha tem sido muito mais limitada do que sua contraparte salvadorenha, tanto em escopo quanto em intensidade. Enquanto Bukele estabeleceu uma política de repressão em todo o país, a de Castro foi inicialmente limitada a 162 bairros em Tegucigalpa e San Pedro Sula. No final de 2023, o estado de emergência havia sido consideravelmente expandido, mas ainda incluía apenas 158 dos 298 municípios do país. O uso da força também empalideceu em comparação com El Salvador: segundo uma estimativa, as autoridades realizaram apenas 1.960 prisões adicionais um ano após o início da política de repressão.²¹

A repressão em Honduras rendeu resultados mistos — e parece ter exacerbado pelo menos algumas formas de violência de gangues. Um relatório independente de dezembro de 2023 observou que as taxas de homicídio diminuíram durante o estado de emergência, mas concluiu que essas melhorias foram impulsionadas principalmente por uma diminuição nos “homicídios ligados à violência interpessoal” em vez daqueles “atribuídos a gangues e atividades de extorsão”. Homicídios múltiplos contra civis tornaram-se mais comuns ao longo de 2023, e os confrontos violentos entre grupos criminosos e forças do Estado aumentaram em 45%. Os motins nas prisões dispararam.²² O objetivo declarado da política de repressão era dismantelar a extorsão, mas as extorsões aumentaram 11%, alcançando o nível mais alto em cinco anos.²³

No Equador, as políticas ao estilo de Bukele também não conseguiram eliminar a violência criminal. Em maio de 2023, o presidente Guillermo Lasso, que enfrentava um processo de impeachment, dissolveu a Assembleia Nacional do Equador e convocou eleições antecipadas. Os eleitores escolheriam um novo presidente para terminar o mandato de Lasso em um contexto de violência aguda. Embora o Equador tenha se orgulhado por muito tempo de ser “uma ilha de paz”, o tráfico de drogas e a guerra de gangues haviam destruído essa imagem: entre 2019 e 2023, a taxa de homicídios do Equador disparou de 7,03 por 100.000 habitantes para 47,25, a mais alta da América Latina. Atos de violência altamente visíveis tornaram-se cada vez mais comuns. Entre 2021 e 2023, por exemplo, massacres em prisões deixaram mais de quinhentos mortos. E, em um episódio particularmente dramático, pistoleiros assassinaram o candidato anticrime Fernando Villavicencio apenas onze dias antes do primeiro turno das eleições, em 20 de agosto de 2023.

Com apenas 35 anos, o empresário e deputado Daniel Noboa era um candidato relativamente desconhecido para cumprir o restante do mandato de Lasso: uma semana antes da eleição, as pesquisas colocavam seu apoio em um dígito. Mas com a disputa em desordem após o assassinato de Villavicencio e com um bom desempenho no único debate televisionado da campanha, Noboa superou as expectativas das pesquisas e garantiu um lugar no segundo turno de 15 de outubro — o tipo de resultado eleitoral inesperado típico de democracias esvaziadas.²⁴

Antes de seu desempenho surpreendente no primeiro turno, Noboa havia diminuído a ênfase na segurança, enquadrando sua candidatura em torno de posições de centro-direita em questões econômicas. Sua postura em relação ao crime começou a endurecer depois de se qualificar para o segundo turno, mas, no geral, Noboa “se apresentou como um político moderado, distante de posições fortes [sobre segurança] como as de Nayib Bukele”.²⁵ Noboa venceu o segundo turno

por pouco e se tornou presidente em 23 de novembro. Nas primeiras seis semanas de seu mandato, ele reorganizou o alto comando militar e policial, prometeu construir duas novas prisões de segurança máxima nos moldes do Centro de Confinamento de Terrorismo de Bukele, e disse que tinha um plano para retomar o controle sobre as prisões do país. Além disso, em meados de dezembro, a procuradora-geral Diana Salazar Méndez lançou a “Operação Metástase”, uma ampla investigação contra funcionários públicos ligados ao crime organizado.

Então, no início de janeiro de 2024, a situação de segurança do Equador atingiu um ponto crítico. Em 7 de janeiro, as autoridades policiais descobriram que José Adolfo “Fito” Macías Villamar, líder do sindicato *Los Choneros*, havia escapado de uma penitenciária em Guayaquil para evitar a transferência para uma prisão de segurança máxima. No dia seguinte, Noboa decretou um *estado de excepción* semelhante ao de El Salvador, acrescentando que havia ordenado às forças de segurança que retomassem o controle sobre as prisões do país.²⁶ Em 9 de janeiro, as gangues responderam com uma onda de ataques violentos em Guayaquil, Quito, Esmeraldas e outras cidades. Grupos criminosos atacaram universidades, hospitais, prisões, policiais e civis em plena luz do dia. Ameaças de bomba forçaram a evacuação de prédios do governo, e quase duzentos guardas foram mantidos reféns em meio a rebeliões nas prisões. Um comando de *Los Choneros* entrou no estúdio de uma rede de televisão estatal em Guayaquil e fez seus jornalistas de reféns enquanto eles transmitiam ao vivo. “As máfias ligadas ao narcotráfico reagiram para mostrar que são capazes de sitiar a democracia”, concluiu um especialista. Esses grupos criminosos responderam à “demonstração de força” de Noboa com uma mensagem inequívoca: “Nós estamos no comando e vamos provar isso a vocês”.²⁷

À medida que o Equador mergulhava em crise, Noboa redobrou a repressão, decretando um estado de “conflito armado interno” e designando 22 grupos criminosos como organizações terroristas e atores

não estatais hostis. “A partir deste momento, todo grupo terrorista [...] tornou-se um alvo militar”, anunciou o chefe do Comando Conjunto das Forças Armadas.²⁸ Nos dois meses seguintes, as autoridades teriam realizado aproximadamente onze mil prisões — cerca de um terço do que houve em El Salvador durante os dois primeiros meses da política de repressão de Bukele.

Embora a delicada situação de segurança do Equador continue a se desenvolver, a repressão de Noboa, como a de Castro, parece ter produzido resultados mistos. De acordo com estatísticas oficiais, o número de homicídios diminuiu acentuadamente entre janeiro e março, enquanto o índice de aprovação de Noboa subiu para 80%. Mas, longe de serem derrotados, os grupos criminosos do Equador parecem ter se adaptado, diversificado e realocado suas atividades — pelo menos temporariamente. Extorsões e sequestros dispararam, particularmente no reduto de gangues de Guayaquil.²⁹ Os criminosos também continuaram visando políticos eleitos: pelo menos quatro políticos locais foram assassinados desde janeiro. E há sinais de que uma reação criminosa continua sendo possível, especialmente se a repressão endurecer. Em uma nova demonstração de força, grupos criminosos cometeram 137 homicídios durante a semana de 27 de março, sendo oitenta apenas no fim de semana da Páscoa.³⁰ O índice de aprovação do presidente, enquanto isso, caiu para a faixa dos 50%.

No entanto, Noboa, que provavelmente concorrerá a um mandato completo em fevereiro de 2025, parece estar disposto a continuar no caminho da *mano dura*. O estado de emergência em todo o país, legalmente restrito a noventa dias, foi suspenso no início de abril de 2024. Porém, em um referendo realizado em 21 de abril, os equatorianos votaram a favor da extensão do papel das forças armadas na aplicação da lei, do aumento das penas e da permissão de extradição, entre outras políticas punitivas. E, no início de maio, Noboa anunciou estados de emergência locais em cinco das 24 províncias do país. Ainda não se

sabe quais serão as consequências desses acontecimentos.

Por enquanto, Honduras e Equador oferecem lições sobre os usos e limites do modelo Bukele. Eles sugerem que as políticas ao estilo de Bukele podem ser atraentes para líderes de todo o espectro político: Castro concorreu à esquerda, Noboa concorreu à direita, e ambos abraçaram políticas repressivas com facilidade. Mas eles fizeram isso sob circunstâncias diferentes. Noboa recorreu ao *mano durismo* por necessidade: a situação de segurança do Equador, que se deteriorava rapidamente, praticamente o forçou a endurecer sua posição sobre o crime. Em Honduras, a mudança de Castro em direção ao *mano durismo* parece mais calculada, projetada acima de tudo para ajudar a impulsionar uma presidente cuja agenda e apoio popular estavam cada vez mais sobrecarregados pela disfunção política. No entanto, ambos contaram com a popularidade esmagadora das políticas de combate ao crime e, em ambos os casos, o modelo Bukele forneceu uma fórmula *mano dura* pronta.

Ambos os casos também ilustram os desafios envolvidos na replicação do sucesso da política repressiva de Bukele. Se definirmos sucesso como erradicar a violência criminal organizada e eliminar organizações criminosas, ambas as políticas repressivas fracassaram. Equador e Honduras não são El Salvador, e não pretendemos fornecer um relato definitivo dos motivos pelos quais as repressões de Noboa e Castro fracassaram. No entanto, está claro que a escala dessas repressões foi limitada por restrições à presidência.

Em Honduras, Castro enfrentou um congresso controlado pela oposição e uma força policial esgotada e corrupta. No Equador, Noboa também enfrentou uma assembleia controlada pela oposição, bem como limites legais sobre a duração e a natureza das políticas de *mano dura*. E, ao contrário de Bukele, nem Castro nem Noboa tinham uma estratégia para evitar a reação e adaptação do crime. Grupos criminosos parecem ter respondido a essas repressões conforme previsto

pelo senso comum sobre políticas repressivas na América Latina: eles ajustaram suas operações onde foi possível, redobram a violência quando necessário e, por fim, continuaram a prosperar.

Olhando para o futuro

Apesar desses fracassos iniciais, quão provável é que o modelo Bukele continue a moldar as abordagens de segurança na América Latina? Uma possibilidade é que a popularidade do modelo seja efêmera. A difusão de políticas tende a seguir um padrão em forma de sino: o entusiasmo inicial leva a uma onda de emulação, mas à medida que os desafios envolvidos na replicação do sucesso original da política se tornam mais evidentes, a difusão geralmente diminui.³¹ Se Honduras e Equador — e talvez outros emuladores iniciais do modelo Bukele — não forem capazes de replicar o sucesso de El Salvador, o apelo do modelo pode diminuir.

No entanto, parece improvável que o apelo das políticas ao estilo de Bukele — ou pelo menos da *mano dura* de maneira mais geral — desapareça num futuro próximo. Enquanto a insegurança continuar a assolar as democracias da América Latina, os eleitores continuarão a exigir uma ação enérgica do Estado. Os políticos continuarão a abraçar a *mano dura*, e pelo menos alguns aspectos da experiência salvadorenha provavelmente continuarão a moldar esses esforços. A insegurança persistente continuará a corroer a confiança da população nas instituições democráticas, e as demandas por políticas duras contra o crime continuarão a

Não há sinais de que o estado de emergência será suspenso, mesmo com as gangues dizimadas e as evidências de abusos do Estado continuando a aumentar. El Salvador tornou-se um país “sem gangues e sem democracia”.

fornecer uma abertura para os líderes minarem os freios e contrapesos e restringirem os direitos civis.

Para escapar desse ciclo, os governos devem encontrar estratégias para obter resultados dentro — e não às custas — de normas, princípios e instituições democráticas. Como argumentou Gustavo Flores-Macías, essas estratégias podem envolver o investimento em táticas de policiamento mais eficientes e transparentes, a melhoria dos sistemas anticorrupção e a promoção da reforma do sistema de justiça.³² De qualquer forma, enquanto os eleitores perceberem que não há alternativas viáveis de curto prazo às políticas de combate ao crime, será difícil resistir à tentação da *mano dura*.

Quanto a El Salvador, a repressão de Bukele contribuiu para o colapso da democracia. Em fevereiro de 2024, graças em parte à popularidade esmagadora do *régimen de excepción*, Bukele foi reeleito para um segundo mandato com mais de 84% dos votos. Enquanto isso, seu partido, Novas Ideias, conquistou 54 dos 60 assentos na Assembleia Legislativa. Foi uma eleição que consolidou a descida de El Salvador ao autoritarismo competitivo: Bukele concorreu apesar de uma proibição constitucional à reeleição, manipulou o mapa eleitoral do país para favorecer Novas Ideias e abusou dos recursos do Estado para usar as regras eleitorais contra a oposição. Os legisladores do partido agora começaram o processo de reescrever a constituição, uma medida que quase certamente estenderá o mandato de Bukele e aumentará seu controle sobre o poder. E enquanto escrevemos, não há sinais de que o estado de emergência será suspenso, mesmo com as gangues dizimadas e as evidências de abusos do Estado continuando a aumentar. El Salvador tornou-se um país “sem gangues e sem democracia”.³³ Parece provável que continue assim.

Notas

1. Will Freeman, “Nayib Bukele’s Growing List of Latin American Admirers”, *Americas Quarterly*, 16 fevereiro 2023, <https://www.americasquarterly.org/article/nayib-bukelesgrowing-list-of-latin-american-admirers/>.
2. Benjamin Lessing, *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America* (Nova York: Cambridge University Press, 2017).
3. Gabriela Calderón et al., “The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico”, *Journal of Conflict Resolution* 59 (dezembro 2015): 1455–85.
4. Human Rights Watch, “Neither Rights Nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico’s ‘War on Drugs’”, 9 novembro 2011.
5. Human Rights Watch, “‘Good Cops Are Afraid’: The Toll of Unchecked Police Violence in Rio de Janeiro”, 7 julho 2016.
6. “One Year Under the State of Exception: A Permanent Measure of Repression and Human Rights Violations”, Cristosal, 12 maio 2023, <https://crisotal.org/EN/wp-content/uploads/2023/08/One-year-under-the-state-of-exception-1.pdf>.
7. Ver, por exemplo, Isabel G. Laterzo, “Progressive Ideology and Support for Punitive Crime Policy: Evidence from Argentina and Brazil”, *Comparative Political Studies* 57 (maio 2024): 999–1034.
8. Esta seção baseia-se em Manuel Meléndez-Sánchez, “Bukele Has Defeated El Salvador’s Gangs—for Now. How? And What Does It Mean for the Region?” *Lawfare*, 27 março 2023, <https://www.lawfaremedia.org/article/bukele-has-defeated-el-salvadors-gangs-now-how-and-what-does-it-mean-region>.
9. Carlos Martínez et al., “Bukele Has Been Negotiating with MS-13 for a Reduction in Homicides and Electoral Support”, *El Faro*, 6 setembro 2020, https://elfaro.net/en/202009/el_salvador/24785/Bukele-Has-Been-Negotiating-with-MS-13-for-a-Reduction-in-Homicides-and-Electoral-Support.htm/.
10. Jaime Quintanilla e Daniel Valencia, “‘Captúrenlos a todos’: la verdadera historia del régimen de Bukele”, *Redacción Regional*, 9 dezembro 2022, <https://www.redaccionregional.com/militarismo/la-verdadera-historia-del-regimen-de-bukele/>.

11. Human Rights Watch, “‘We Can Arrest Anyone We Want’: Widespread Human Rights Violations Under El Salvador’s ‘State of Emergency’”, dezembro 2022, https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2022/12/elsalvador1222web.pdf.
12. “Preferencias electorales de la población salvadoreña”, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, janeiro 2024, <https://uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/2024/01/PPT-Preelectoral-2024.pdf>.
13. Carlos Martínez, Efrén Lemus e Óscar Martínez, “Bukele Government Dismantled Gang Presence in El Salvador”, *El Faro*, 3 fevereiro 2023, https://elfaro.net/en/202302/el_salvador/26694/Bukele-Government-Dismantled-Gang-Presence-in-El-Salvador.htm.
14. “Oficial: más de 22 mil 700 muertos por violencia”, *El Universal*, 13 abril 2010, <https://web.archive.org/web/20150103095427/http://www.eluniversal.com.mx/notas/672485.html>.
15. Manuel Meléndez-Sánchez, “Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador”, *Journal of Democracy* 32 (julho 2021), 19–32.
16. CNN en Español (@CNNEE), “Discurso completo de Bukele para proclamarse ganador de las elecciones presidenciales en El Salvador”, YouTube, 5 fevereiro 2024, minuto 15:17, <https://www.youtube.com/watch?v=YvAS1iORqis>.
17. Martínez, Lemus e Martínez, “Bukele Government Dismantled Gang Presence in El Salvador”.
18. Kurt Weyland, “Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform”, *World Politics* 57 (janeiro 2005): 262–95.
19. “Honduras Enters Partial State of Emergency amid Gang Crackdown”, Reuters, 6 dezembro 2022, <https://www.reuters.com/world/americas/honduras-enters-partial-state-emergency-amid-gang-crackdown-2022-12-06/>.
20. Will Freeman e Lucas Perelló, “The Long Game: The Opposition Wins in Honduras”, *Journal of Democracy* 33 (abril 2022): 118–32.

21. Ariel Trigueros, “Un año de estado de excepción: pocas condenas y no cesa el azote del crimen”, *La Prensa*, 5 dezembro 2023, <https://www.laprensa.hn/premium/honduras-estado-excepcion-resultados-ectorsion-capturas-maras-pandillas-doce-meses-PK16490483>.
22. ACLED, “Fighting Gangs Under the State of Exception in Honduras”, 5 dezembro 2023, <https://acleddata.com/2023/12/05/fighting-gangs-under-the-state-of-exception-in-honduras/>.
23. Karol Pavón, “Extorsión subió durante 2023, pese al estado de excepción vigente en Honduras”, *La Prensa*, 11 dezembro 2023, <https://www.laprensa.hn/amp/premium/extorsion-aumento-estado-excepcion-seguridad-honduras-NL16590049>.
24. Rodrigo Barrenechea e Alberto Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, *Journal of Democracy* 34 (abril 2023): 77–89 [Ed. bras.: “Peru: o perigo de uma democracia fraca”, *Journal of Democracy em Português* 12, n. 2 (2023)].
25. “3 claves que explican el ‘conflicto armado interno’ declarado en Ecuador tras varias jornadas de violencia”, BBC News Mundo, 10 janeiro 2024, <https://www.bbc.com/mundo/articles/cerlp2w1rrpo>.
26. Presidência da República do Equador (@PresidenciaEc), “Ante la situación de seguridad que vive el país”, YouTube, 8 janeiro 2024, https://www.youtube.com/watch?v=IXN_BpZJYk4.
27. “3 claves que explican el ‘conflicto armado interno’ declarado en Ecuador”.
28. Ana María Cañizares et al., “Ecuador Declares ‘Internal Armed Conflict’ as Gunmen Take over Live TV Broadcast”, CNN, 10 janeiro 2024, <https://www.cnn.com/2024/01/09/americas/armed-men-interrupt-live-tv-ecuador-intl/index.html>.
29. Ryan C. Berg e Rubi Bledsoe, “In the Eye of the Storm: Ecuador’s Compounding Crises”, Center for Strategic and International Studies, 24 abril 2024, <https://www.csis.org/analysis/eye-storm-ecuadors-compounding-crises>.
30. Carolina Mella, “80 asesinatos en tres días: las matanzas vuelven a atemorizar a Ecuador”, *El País*, 1º abril 2024, <https://elpais.com/america/2024-04-02/80-asesinatos-en-tres-dias-las-matanzas-vuelven-a-atemorizar-a-ecuador.html>.

31. Weyland, “Theories of Policy Diffusion”, 265 n. 8.
32. Gustavo Flores-Macías, “The Costs of El Salvador’s Crime Crackdown”, *Foreign Affairs*, 20 março 2024, <https://www.foreignaffairs.com/central-america/bukele-costs-salvadors-crime-crackdown>.
33. “Sin maras y sin democracia”, *El Faro*, 3 fevereiro 2023, <https://elfaro.net/es/202302/columnas/26696/Sin-maras-y-sin-democracia.htm>.

Por que o México não está à beira do abismo

Viridiana Ríos

Viridiana Ríos é uma acadêmica mexicana e autora de No es normal: The Rigged Game That Fuels Mexico's Inequality and How to Change It [Não é normal: o jogo manipulado que alimenta a desigualdade no México e como mudá-lo] (2023).

Em 2 de junho de 2024, em uma vitória histórica, os eleitores mexicanos escolheram Claudia Sheinbaum para ser a primeira presidente mulher do país. Sua coalizão de esquerda, composta pelo Movimento de Regeneração Nacional (Morena), o Partido dos Trabalhadores e o Partido Verde, obteve 59% dos votos, derrotando a coalizão de centro-direita liderada por Xóchitl Gálvez por 32 pontos percentuais. Sheinbaum obteve um número recorde de votos para um candidato à presidência mexicana. No momento em que este artigo foi escrito, no início de junho, esperava-se que sua coalizão conquistasse uma supermaioria na Câmara dos Deputados de 500 membros, e apenas três cadeiras aquém de uma supermaioria no Senado de 128 membros, algo nunca antes visto na história da democracia eleitoral do México.^{III}

A extensão da vitória de Sheinbaum é de fato sem precedentes. Ela venceu em todos os estratos demográficos — gênero, idade, ren-

III. Nota do editor brasileiro: A cerimônia de posse foi no dia 1º de outubro de 2024.

* Publicado originalmente como “Why Mexico is Not on the Brink”, *Journal of Democracy*, Volume 35, Number 3, July 2024 © 2024 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

da, educação e profissão —, exceto entre empresários e eleitores com ensino superior, que representam apenas 16% da população mexicana de cerca de 130 milhões. Sua coalizão triunfou em 31 dos 32 estados mexicanos, com a única exceção sendo Aguascalientes, um dos menos populosos. Além disso, a coalizão conquistou sete dos nove governos estaduais, incluindo Yucatán, um estado que nunca havia sido governado por uma coalizão de esquerda.

No campo da política, o perfil de Sheinbaum também é uma anomalia. Ela é uma cientista que possui doutorado em engenharia energética por uma das universidades públicas mais prestigiosas do México. É coautora de dezenas de artigos acadêmicos, incluindo o relatório vencedor do Prêmio Nobel do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. Quando ela tomar posse em 1º de outubro, o México se tornará a primeira nação norte-americana a eleger uma chefe de Estado mulher e terá uma das maiores assembleias de legisladoras do mundo.

No entanto, os olhos do mundo não estão voltados neste momento para realçar a emergente democracia mexicana ou o bem-sucedido empoderamento das mulheres na política. Estão voltados para uma preocupação muito mais sombria: se a democracia do México pode estar retrocedendo e se pode retroceder ainda mais sob a presidência de Sheinbaum.

Os temores decorrem de sua linhagem política. Sheinbaum é a sucessora leal do presidente em final de mandato Andrés Manuel López Obrador (AMLO), um político de carreira que se considera a encarnação do “povo” em uma cruzada contra o que ele chama de “máfia do poder”. AMLO ataca publicamente a imprensa e a sociedade civil, mesmo quando elas têm críticas válidas, implementou medidas de austeridade que degradaram a eficácia de algumas instituições e, em última instância, deram poder aos militares, tornando-os responsáveis por setores civis cruciais. Como resultado, os críticos de AMLO o acusam de “destruir a democracia por dentro”, “subverter as instituições

que sustentaram a conquista democrática do México” e abrir caminho para que o México seja “a próxima Venezuela”.¹

Na verdade, as afirmações de que o México está se autocratizando são exageradas.² De fato, o mandato de AMLO levantou algumas preocupações legítimas sobre a resiliência de certos aspectos cruciais da democracia mexicana, como a sua capacidade de impor limites ao governo federal e, sobretudo, ao presidente da República. No entanto, o México não está passando por uma autocratização, comumente entendida como “o declínio dos atributos do regime democrático”,³ nem está à beira de uma ruptura democrática. Pelo contrário, o país continua apresentando, de forma proeminente, todos os aspectos básicos associados a uma democracia, como sufrágio universal, eleições livres e justas para o Legislativo e o Executivo, liberdades de imprensa, de expressão e de organização, mecanismos de responsabilização do Poder Executivo, e controle civil sobre as Forças Armadas do México.

Até agora, o caso do México ressoa com um corpo emergente de literatura acadêmica que destaca a prevalência da resiliência democrática, entendida como “a capacidade [...] de prevenir ou reagir a desafios sem perder seu caráter democrático”.⁴ Como Steven Levitsky e Lucan A. Way mostraram^{IV}, a maioria das democracias com raízes na “terceira onda” global que começou em 1974 resistiu a desafios sem sofrer reversões para o autoritarismo.⁵ Mesmo em países que elege líderes populistas, a grande maioria não experimenta uma deterioração democrática significativa.

Isso não significa que a democracia do México esteja totalmente segura. Sheinbaum obteve uma supermaioria enquanto fazia campanha em nome de reformas que, se levadas a cabo, concentrariam o poder em sua coalizão eleitoral. Isso inclui eleições populares para preencher a Suprema Corte de onze membros e o Instituto Nacional

IV. Nota do editor brasileiro: Ler artigo “A surpreendente resiliência da democracia”, de Steven Levitsky e Lucan A. Way, publicado pelo “*Journal of Democracy em Português*”, em maio de 2024.

Eleitoral (INE), bem como a eliminação do sistema de representação proporcional no Congresso. Ao contrário de AMLO, Sheinbaum terá o poder de mudar a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos ou até mesmo de criar uma nova, e ela governará com um mandato popular sem precedentes em um país onde metade da população prefere tomar decisões sem interferência do Congresso ou dos tribunais. A futura presidente também enfrentará um país que luta contra o aumento do crime organizado e um exército que agora lida com tarefas anteriormente gerenciadas por agências civis, uma mudança resultante das políticas de AMLO.

No entanto, há razões para permanecer otimista em relação à democracia mexicana. Em maior ou menor grau, o México tem muitas características comumente associadas à resistência democrática, como tribunais capazes e dispostos a controlar o Poder Executivo, competição robusta entre partidos que devem lidar com tensões internas, e a existência de educação cívica, minorias étnicas organizadas e mídia independente.⁶ A pesquisa tende a mostrar que a urbanização, os vizinhos democráticos e o desenvolvimento econômico ajudam a descartar a autocracia.⁷ O país é majoritariamente urbano, faz fronteira com os Estados Unidos e, entre os países latino-americanos, fica atrás apenas da Costa Rica e do Chile em PIB per capita.

Além disso, Sheinbaum afirmou consistentemente seu compromisso com os valores democráticos, inclusive em seu discurso de vitória, e, ao contrário de AMLO, ela não tem um comportamento populista. A futura presidente^V enfrenta uma maior probabilidade de fratura da coalizão governista, de fragmentação dentro do próprio Morena e de queda de popularidade. Enfrentará, também, restrições institucionais significativas, como o referendo revogatório obrigatório que permite aos eleitores removerem o chefe de Estado após três anos de governo (meio do mandato).

V. Nota do editor brasileiro: A cerimônia de posse está marcada para o dia 1º de outubro de 2024.

A vitória esmagadora de Sheinbaum

A eleição de 2024 foi a maior da história do México, tanto em termos do número de eleitores que participaram quanto do número de cargos em disputa: a Presidência da República, 628 cadeiras no Senado e na Câmara dos Deputados, nove governos estaduais e vinte mil cargos locais. O INE supervisionou tudo com sucesso, com a participação de 1,3 milhão de voluntários em 170 mil locais de votação.

A eleição foi majoritariamente livre e justa. Como em todas as votações realizadas no México, houve violações das leis eleitorais. Em parte, isso aconteceu porque as regras eleitorais do país são notavelmente rigorosas, proibindo atividades que em outros países são consideradas normais. O presidente em fim de mandato, por exemplo, não pode manifestar apoio explícito a seu próprio partido. AMLO claramente quebrou essa regra, como seus antecessores sempre fizeram.

AMLO foi fundamental para a candidatura de Sheinbaum porque, à medida que o fim de seu mandato se aproximava, sugeriu reiteradamente que ela era sua legítima sucessora. Quando ela venceu as primárias do Morena — curiosamente, o partido as realiza por meio de pesquisas de opinião pública —, AMLO lhe presenteou com um totem de madeira que lembra as tradições indígenas. Esse “*bastón de mando*” (bastão de comando) tornou-se um símbolo da campanha de Sheinbaum e foi exibido com destaque em seus comícios.

No entanto, a vitória de Sheinbaum está longe de ser obra exclusiva de AMLO. Três fatores adicionais desempenharam um papel: os resultados tangíveis que o governo do Morena entregou à sua base de apoio, um ambiente internacional favorável à economia mexicana e uma rejeição generalizada aos partidos de oposição.

Primeiro, as melhorias do cenário socioeconômico das famílias da classe trabalhadora durante o governo de AMLO não podem ser minimizadas. O salário mínimo dobrou nacionalmente e triplicou em lugares

próximos à fronteira com os EUA, beneficiando 17% da força de trabalho formal. As reformas trabalhistas deram poder aos trabalhadores, promoveram sindicatos democráticos, simplificaram as disputas trabalhistas nos tribunais, restringiram a terceirização, aumentaram as férias anuais remuneradas e aumentaram as proteções para os trabalhadores.⁸ Como resultado, a renda do trabalho per capita aumentou 24% acima da inflação, atingindo um recorde histórico, e a parcela de trabalhadores que vivem na pobreza caiu para seu nível mais baixo em dezesseis anos. Durante os dois governos antes de AMLO assumir o cargo (totalizando doze anos), a renda per capita do trabalho havia diminuído 9%.

As políticas econômicas do Morena também resultaram em reduções substanciais nos níveis de pobreza. Entre 2018 e 2022, a parcela da população mexicana na pobreza caiu de 42% para 36%, a redução queda mais acentuada em dezesseis anos. A desigualdade também diminuiu, com a parcela da renda nacional detida pelos 10% domicílios mais ricos caindo de 62% para 58%. O governo aumentou os gastos sociais (especialmente por meio de transferências de renda), embora a parcela de famílias extremamente pobres que recebem dinheiro tenha caído ligeiramente devido a má gestão. Apesar dessas falhas, no entanto, até 2022 as transferências de renda estavam tirando 3,5 milhões de pessoas da pobreza todos os anos, 52% a mais do que as administrações anteriores — o México tem 47 milhões de pessoas vivendo na pobreza.

AMLO redirecionou o investimento para as regiões mais pobres do México. O financiamento público foi destinado a uma ferrovia turística, a uma grande refinaria de petróleo em Dos Bocas (Tabasco), a vários aeroportos e um corredor ferroviário interoceânico para cargas e passageiros através do Istmo de Tehuantepec, onde o Golfo do México e o Oceano Pacífico estão separados por menos de duzentos quilômetros. Além disso, ele implementou um programa ambicioso para reabilitar espaços urbanos em bairros pobres em todo o país.

Em segundo lugar, as circunstâncias externas favoreceram a vitória da candidata governista. O início da pandemia de Covid-19 em 2020 trouxe um aumento dramático nas remessas de mexicanos que estavam empregados no exterior, resultando em um grande aumento do envio de dólares para familiares em algumas das regiões mais pobres do México. As remessas de dinheiro são hoje a maior fonte de renda estrangeira do México, que está atrás apenas de China e Índia como receptor dessas transferências.

As crescentes tensões entre EUA e China deslocaram o investimento de países da esfera de influência de Pequim para aqueles que são aliados dos EUA, entre eles o vizinho do sul. As expectativas de crescimento dispararam à medida que os parques industriais perto do Rio Grande se tornavam mais ativos e o México se tornava o principal parceiro comercial dos EUA. Além disso, a diferença entre as taxas de juros dos EUA e do México fortaleceu o valor do peso em relação ao dólar americano.

Um terceiro fator que contribuiu para o triunfo eleitoral de Sheinbaum foi a estratégia dos partidos de oposição. A frente única que eles formaram para competir com o Morena (excluindo apenas um pequeno partido social-democrata) enfraqueceu suas ideologias, gerou conflitos internos e manchou suas reputações, principalmente devido à participação do Partido Revolucionário Institucional (PRI) — o partido que governou sem interrupção de 1929 a 2000, amplamente visto como corrupto. Algumas pesquisas mostraram que, sem o PRI, a frente oposicionista poderia ter reunido o apoio de até 77% dos eleitores.⁹ Com o PRI, obteve os votos de apenas 34% dos eleitores.

O Partido da Ação Nacional (PAN), de centro-direita, por exemplo, que conseguiu chegar à Presidência do México em 2000 com a eleição de Vicente Fox, colocando um fim à longa hegemonia do PRI, nos últimos anos se tornou muito identificado a seu antigo rival aos olhos de parte dos eleitores. Em 2018, a aliança PAN-PRI foi um dos principais

fatores que explicam a vitória de AMLO.¹⁰ Repetir uma aliança altamente impopular em 2024 não foi uma boa estratégia, principalmente porque a frente de oposição fez sua campanha a partir da premissa de que os mexicanos estavam melhor antes do governo AMLO, diferentemente da percepção de parte significativa da população, sobretudo os mais pobres.

Para a maioria dos eleitores, a percepção era de que a economia estava melhorando, o país estava indo na direção certa e o governo federal era mais confiável. De acordo com a pesquisa Latinobarómetro, até 2023, entre os mexicanos de todos os níveis de renda, apenas as classes médias altas desaprovavam a administração de AMLO. Isso certamente se deve ao fato de que elas foram afetadas pelas políticas redistributivas de seu governo, incluindo algumas mudanças nas regras trabalhistas e tributárias, a eliminação de empregos de nível superior na burocracia federal e a substituição de bolsas de estudo no exterior, em sua maioria regressivas em termos de renda, por apoio às universidades estaduais. Como um mexicano de classe média-alta me disse: “Quando AMLO falou em tirar dos ricos para dar aos pobres, não imaginamos que ele estava pensando em nós”.

A resiliência da democracia sob AMLO

Algumas das ações de AMLO representaram um desafio à integridade da democracia mexicana. Durante suas coletivas de imprensa diárias, o presidente demonstrou uma notável sensibilidade às críticas a seu governo e frequentemente expressou desaprovação em relação à sociedade civil e à mídia. Por vezes, AMLO se envolveu em ações percebidas como retaliatórias contra jornalistas, como divulgar seus números de telefone ou rendimentos.

AMLO também se esforçou para exercer influência além do Poder Executivo federal. Em algumas ocasiões, ele contornou as regras,

como quando ignorou os procedimentos seletivos para colocar alguém leal a ele à frente da Comissão Nacional de Direitos Humanos, que desde 1999 passou a ter autonomia de gestão e orçamentária prevista na Constituição. Em outros casos, o presidente bloqueou a nomeação de funcionários para chefiar instituições autônomas — ou cortou seus orçamentos — como forma de dificultar o trabalho de órgãos que ele não podia influenciar. No final de seu mandato, AMLO propôs absorver diversas entidades autônomas no âmbito do Poder Executivo. Em certos casos, essa consolidação poderia ser uma boa ideia, como nos casos da Comissão Federal de Competição Econômica (COFECE) e do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL), onde o envolvimento do Executivo reflete as práticas de vários outros países. No caso do Instituto Nacional de Transparência (INAI), no entanto, a proposta foi uma manobra estratégica para sufocar a fiscalização da administração de AMLO.

Mais grave ainda, AMLO provocou um enorme problema ao entregar tarefas de governança civil ao Exército Mexicano. Inicialmente, AMLO confiou aos militares vários projetos civis porque o exército construía mais rápido e a um preço menor do que as empresas privadas. Logo, no entanto, o exército passou a controlar mais de trinta empresas estatais, incluindo aeroportos, portos, alfândegas, a companhia *Mexicana de Aviación* e até mesmo uma ilha do Pacífico para ecoturistas (Isla María Madre, local de uma antiga prisão).¹¹ Em 2019, ele criou a Guarda Nacional, em substituição à Polícia Federal, e entregou o comando aos militares, e a nova força militarizada se tornou conhecida por violações dos direitos humanos.¹² Estima-se que o Exército Mexicano controle atualmente 4% do orçamento federal, 19% da arrecadação de impostos federais e todos os serviços de inteligência.

Mas, apesar das tendências populistas de AMLO, a democracia mexicana provou ser mais resiliente do que muitos céticos esperavam, ao enfrentar ou mitigar os desafios colocados pelo presidente.

O México preservou a competição eleitoral, o sufrágio universal e a capacidade dos cidadãos de influenciar o destino de seus governantes por meio do voto. Desde 2018, ocorreram muitas eleições consideradas, em grande parte, justas e transparentes. O partido governista Morena perdeu disputas em distritos-chave da Cidade do México e nos influentes estados de Nuevo León e Jalisco, para não falar de vários governos estaduais, e admitiu esses reveses sem condenar os resultados como fraudulentos. AMLO deixará o cargo quando seu mandato terminar. Não há dúvida de que Sheinbaum também o fará.^{VI}

O país tem ampla liberdade política e de associação, e os oponentes podem apresentar pontos de vista alternativos sobre todas as questões de relevância da atualidade. Os adversários do Morena exerceram seu direito de se organizar e protestar, como em duas grandes manifestações oposicionistas no coração da Cidade do México: uma em fevereiro para expressar apoio a eleições limpas e oposição a AMLO, e outra em maio para apoiar a candidatura de Xóchitl Gálvez. Ambos os eventos lotaram o Zócalo, a grande praça central onde as manifestações de escala nacional costumam ocorrer.

Apesar das bravatas de AMLO em relação à imprensa e a seus céticos em geral, a mídia mexicana permanece livre para criticar o governo federal. Opositores políticos e jornalistas não são presos ou silenciados, e nenhum veículo de comunicação foi forçado a fechar. Veículos de comunicação, tanto privados como públicos, apresentam vozes dissidentes e dão amplo espaço às perspectivas da oposição. Algumas das medidas propostas pelo Morena apri-moraram a liberdade de expressão, como a revogação de uma lei de 1917 que tornava crime insultar o presidente da República e uma redução na quantidade de financiamento discricionário público para a mídia privada.

VI. Nota do editor brasileiro: No México, o mandato presidencial é de seis anos e a reeleição não é permitida.

Com relação aos grupos da sociedade civil, mesmo que AMLO tenha criticado abertamente alguns deles e promovido mudanças fiscais que eles aprovaram, , “os funcionários do governo foram em sua maioria cooperativos e receptivos às opiniões desses grupos” e as ONGs geralmente “[operam] sem restrição governamental para monitorar ou investigar condições ou casos de direitos humanos e publicar suas conclusões”, segundo avaliação do Departamento de Estado dos EUA.¹³

A Suprema Corte do México permaneceu independente, e mesmo os juízes nomeados por AMLO desempenharam papéis proeminentes na rejeição de algumas reformas propostas pelo governo, seja por motivos constitucionais ou processuais. Das cinco indicações de AMLO, apenas três permaneceram em grande medida leis à agenda do Morena. O presidente, fiel à sua forma de agir, condenou os juízes que se opunham a ele como inimigos do povo, mas não chegou a propor um plebiscito para tentar rever decisões judiciais. Muito menos contemplou fechar a Corte ou convocar uma assembleia constituinte para eliminá-la. AMLO respondeu às rejeições da Corte a suas iniciativas com novas propostas ao Congresso, ou com buscas de outros meios processuais ou legais para alcançar seus objetivos. Quando, perto do fim de seu mandato, AMLO apresentou a ideia de tornar os juízes eleitos pelo povo, o projeto foi barrado pelo Congresso.

O evento mais importante que demonstrou que a democracia do México não estava se erodindo sob o governo de AMLO foi o destino de uma reforma eleitoral que o presidente propôs pela primeira vez em 2020. A iniciativa continha características preocupantes, como a eleição de autoridades de supervisão eleitoral por voto popular. A Suprema Corte rejeitou a proposta duas vezes, ambas por motivos processuais. Quando AMLO contra-atacou com uma terceira versão da iniciativa — desta vez com muitas características preocupantes — foi a vez do Congresso barrar a proposta.

As alegações de que o México estaria se aproximando de uma ruptura democrática sob o governo de AMLO frequentemente esboçavam cenários hipotéticos nos quais ele ganhava uma supermaioria no Congresso e se tornava incontrolável. No entanto, isso nunca aconteceu. Mesmo em 2018, no auge de sua força política durante o mandato de AMLO, a coalizão do Morena contava com apenas 307 deputados, muito abaixo dos 334 necessários para aprovar uma emenda constitucional na Câmara. Após a vitória esmagadora de Sheinbaum, em 3 de junho de 2024, isso mudou.

O teste da democracia mexicana

A resiliência da democracia mexicana será agora testada novamente. Antes da eleição de 2024, a coalizão do Morena controlava 56% da Câmara e 58% do Senado, muito abaixo dos dois terços necessários para mudanças constitucionais. As estimativas agora sugerem que a coalizão de Sheinbaum controlará entre 69% e 70% da Câmara e entre 59% e 69% do Senado. Isso não tem precedentes. A última vez que algo parecido aconteceu foi em 1994, durante a era do domínio do PRI. A coalizão do Morena também governa vinte e três estados. O risco é que, com uma coalizão eleitoral tão grande, Sheinbaum tenha o poder de mudar a Constituição, com intuítos antidemocráticos.

Outra questão premente para a democracia mexicana é o fortalecimento do Exército Mexicano. A agenda de infraestrutura de Sheinbaum é ainda mais ambiciosa do que a de AMLO. No entanto, ela tem menos recursos e menos capacidade de contrair dívidas. Ela certamente colaborará com os militares como AMLO fez. O exército pode construir rapidamente, secretamente e de forma barata. À medida que mais recursos públicos fluem para as mãos dos militares, no entanto, a capacidade do governo civil de controlar o corpo de oficiais pode enfraquecer.

Para preservar a democracia, o Estado mexicano deve prestar serviços públicos, controlar a corrupção, manter a paz e apoiar o desenvolvimento da economia. Em outras palavras, ele deve governar — algo que, no passado, muitas vezes foi incapaz de fazer.

O exército já está operando por conta própria, às vezes em detrimento do próprio governo. De acordo com o grupo de hackers Guacamaya, que vazou documentos oficiais do Ministério da Defesa, os militares têm espionado jornalistas, defensores dos direitos humanos e até membros do gabinete e políticos. O exército também foi acu-

sado de obstruir investigações sobre casos que poderiam manchar sua imagem. Esses casos incluem o assassinato de 43 estudantes de Iguala em 2014, ou acusações de tráfico de drogas que foram apresentadas — e depois retiradas — contra o general aposentado e ex-secretário de Defesa Salvador Cienfuegos.

Um golpe militar aberto é pouco provável, mas cresce a preocupação de que a militarização reduza a transparência e a *accountability*. As ações do exército são regularmente classificadas como “questões de segurança nacional”, o que limita a supervisão dos órgãos civis. O acesso à informação é restrito, e a capacidade de processar também. O exército tem tribunais especiais que são separados do resto do sistema judiciário, e muitas vezes é difícil fazer com que os militares compareçam aos tribunais civis. A falta de responsabilização pode levar ao aprofundamento da corrupção e, em seguida, a uma crise de legitimidade.

Finalmente, outro risco significativo para a democracia mexicana é o crime organizado. Um Estado de direito fraco significa uma democracia predisposta à regressão autoritária.¹⁴ Os mexicanos não precisam ir além do vizinho El Salvador, sob o comando do presidente Nayib Bukele, para ver essa dinâmica em ação. Nas últimas décadas, as organizações criminosas mexicanas deixaram de apenas vender

drogas nos Estados Unidos e se expandiram, passando a controlar todos os tipos de negócios, legais e ilegais, dentro do próprio México. Eles forçam vendedores informais a pagarem para vender em mercados locais, administram redes de táxis e ônibus, e recebem uma parte da produção de abacate, limão e até tortilhas de milho. O crime organizado força os moradores a comprar produtos superfaturados e sequestra migrantes para obter resgate de suas famílias na América Central.

Para cometer extorsão e sequestros com impunidade, é muito útil controlar os governos locais, de modo que os efeitos políticos corruptores dessas atividades ilegais podem ser bem imaginados. Dez anos atrás, este Journal publicou um ensaio sobre a “subversão criminosa” da democracia mexicana,¹⁵ mas a gravidade do tema foi destacada de forma sombria pelos assassinatos de 31 candidatos durante a temporada de campanha de 2024. Mais de trezentos outros casos de violência política aconteceram, enquanto quase mil e quatrocentos candidatos renunciaram antes do fim da eleição.¹⁶

A resiliência do México sob Claudia

No entanto, existem alguns aspectos que podem tornar a democracia mexicana, que já dura um quarto de século, mais resiliente do que alguns observadores antecipam. O principal deles é a instabilidade potencial da coalizão legislativa do Morena no novo governo. Dois quintos da Câmara dos Deputados são alocados de acordo com um sistema de representação proporcional. Para alcançar sua supermaioria, o Morena distribuiu estrategicamente os distritos entre os membros de sua coalizão para maximizar a parcela desses duzentos assentos que poderia ganhar. A distribuição dará ao Morena controle direto sobre apenas dois terços dos legisladores, tornando sua supermaioria dependente da lealdade de seus aliados. Essa lealdade é questionável, particularmente no caso do Partido Verde (PVEM). O PVEM foi aliado da

oposição do Morena até 2018 e é conhecido por mudar frequentemente de coalizão para servir aos seus interesses.

A capacidade de Sheinbaum de controlar a futura coalizão legislativa do Morena não será igual à de AMLO. As fileiras do Morena incluem muitos políticos diversos, às vezes com ideologias totalmente opostas. AMLO era a cola que mantinha o partido unido; com sua partida, as rachaduras começam a aparecer. Depois que Sheinbaum venceu as primárias com 39% em uma disputa com vários candidatos, o ex-ministro das Relações Exteriores Marcelo Ebrard, um rival, chamou sua eleição de fraudulenta e prometeu: “não nos submeteremos a essa senhora”.¹⁷ Desde então, Ebrard e o ex-presidente do Senado Ricardo Monreal alistaram 18% dos deputados do Morena para sua dissidência dentro do partido — o suficiente para garantir que nenhum orçamento federal possa ser aprovado sem seu consentimento.

A estratégia “*big-tent*”^{VII} do Morena contribuirá ainda mais para a instabilidade interna. Cada vez mais, o partido tem cortejado políticos de outras legendas e esses novatos tendem a ser menos disciplinados, podendo levar a divisões internas quando os membros originais do Morena se sentirem excluídos. Houve divisões e protestos em Chihuahua, Guanajuato, Puebla, Yucatán e no Estado do México. No pequeno estado do centro-sul de Tlaxcala, ativistas do Morena fizeram campanha abertamente para a oposição em 2024. Em Durango, alguns *insiders* acreditam que um novo partido será formado por aqueles que se sentem alienados pelas decisões do Morena.

A própria Sheinbaum não tem a personalidade cativante de uma populista; quando muito, ela se assemelha a uma tecnocrata. Professora de engenharia energética em tempo integral apenas uma década atrás, ela é regularmente descrita como dura, disciplinada e focada em resul-

VII. Partido político que aglutina várias correntes políticas diferentes para maximizar seu apelo eleitoral. (N. T.)

tados. A futura presidente não tem décadas de experiência em mobilização política. Ela é menos confrontadora do que AMLO e tem relações mais cordiais com a imprensa e com adversários políticos. E anunciou políticas voltadas a construir pontes com grupos afetados pelas políticas de AMLO, incluindo a classe média-alta, artistas e acadêmicos.

Sheinbaum pode não ter a popularidade necessária para orquestrar um retrocesso democrático de maiores proporções. As ferramentas que AMLO usou para ganhar tanta popularidade, particularmente entre as classes trabalhadoras, estarão muito menos disponíveis para a nova governante. Ela não será capaz de aumentar o salário mínimo tanto quanto AMLO fez, nem será capaz de elevar os gastos sociais sem impor reformas fiscais impopulares. Sheinbaum herda um sistema de saúde disfuncional, bem como o crescente problema da imigração ilegal da América do Sul e Central.

Além disso, como uma política mulher, ela enfrentará uma reação negativa de popularidade mais forte do que um equivalente masculino enfrentaria.¹⁸ Isso certamente será no caso no México, que, de acordo com o Índice de Normas de Gênero do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ainda é uma sociedade bastante sexista. O empoderamento das mulheres na política mexicana ocorreu devido à construção de um arcabouço legal que promove a paridade de gênero (incluindo cotas de gênero impostas pelos tribunais e ainda amargamente ressentidas por muitos políticos do sexo masculino), não porque os preconceitos contra mulheres poderosas tenham desaparecido na sociedade e na política mexicanas. A desconfiança da liderança feminina ainda é comum entre a população. Um terço dos mexicanos sente que “o país não está preparado” para ter uma presidente mulher, e 14% dizem abertamente que prefeririam eleger um presidente homem.

Além de ter que “remar contra a corrente” contra preconceitos que AMLO nunca enfrentou, Sheinbaum enfrentará restrições institucio-

nais significativas, como o referendo revogatório obrigatório. Prometido por AMLO durante sua campanha de 2018, depois aprovado e ratificado como uma mudança constitucional pelo Congresso e pelos estados, isso exigirá uma votação popular, no meio do mandato de seis anos, para decidir se Sheinbaum deve continuar como presidente. Em abril de 2022, AMLO se saiu extremamente bem no primeiro *recall* realizado, obtendo mais de 93% dos votos. No entanto, a votação foi considerada inválida porque não conseguiu atrair o comparecimento necessário de 40% (apenas cerca de 18% dos eleitores registrados no México compareceram para votar). Uma presidente popular passará facilmente, mas a matemática significa que, em teoria, Sheinbaum poderia ser expulsa do cargo por cerca de vinte milhões de eleitores de um total de quase cem milhões de mexicanos aptos a votar.

Finalmente, Sheinbaum poderá fazer apenas quatro indicações para a Suprema Corte, provavelmente não o suficiente para inclinar a balança de um órgão onde são necessários oito votos para declarar uma norma inválida.

No entanto, no longo prazo, a única maneira de manter a saúde da democracia mexicana é eliminar as condições que criam uma demanda por populismo. Essa demanda não surge da ignorância ou do ressentimento mesquinho, mas de um sentimento legítimo de que a democracia, em mais de duas décadas, não melhorou suficientemente a vida da grande maioria. Quando a democracia produz resultados, os indivíduos a apoiam.¹⁹

Para preservar a democracia, o Estado mexicano deve ofertar serviços públicos de qualidade, controlar a corrupção, manter a paz interna e apoiar o desenvolvimento da economia. Em outras palavras, o Estado deve governar — algo que, no passado, muitas vezes foi incapaz de fazer.

O México fez a transição para a democracia em 2000 com a expectativa de que a alternância de poder político melhoraria a vida da

maioria. Isso não aconteceu. Os governos após a transição foram excelentes na criação de instituições eleitorais sólidas, mas foram um fracasso retumbante na promoção da inclusão econômica. De 2000 a 2018, durante os três primeiros governos da atual fase democrática, 1% dos mexicanos mais ricos passaram de deter 12% da renda nacional para deter 30% — o maior aumento da concentração de renda entre os 181 países incluídos no *World Inequality Database* [Base de Dados da Desigualdade Mundial]. É natural que, quando AMLO conquistou a Presidência da República, 88% dos mexicanos acreditassem que o governo servia principalmente aos interesses da elite.

Durante o mandato de AMLO, a satisfação dos mexicanos com a democracia, a confiança na democracia representativa e a confiança nos partidos políticos e no governo aumentaram significativamente. Isso aconteceu porque ele entregou resultados reais a sua base.

No entanto, há muito trabalho a ser feito antes que o México possa se considerar um país justo. Segundo algumas métricas, o país é atualmente o quarto mais desigual do mundo e o terceiro em termos de poder do crime organizado. Manter a democracia em meio a condições tão adversas não é tarefa fácil. Até agora, o México conseguiu. No entanto, se Claudia Sheinbaum não conseguir levar essa conquista adiante, a democracia mexicana sentirá a pressão. Mesmo uma democracia tão resiliente quanto a do México pode titubear se seu povo continuar enfrentando injustiças históricas.

Notas

1. Bret Stephens, “Will Mexico Be the Next Venezuela?”, *New York Times*, 28 novembro 2022; David Frum, “The Autocrat Next Door”, *Atlantic*, 1º fevereiro 2023; Anne Applebaum, “How Do You Stop Lawmakers from Destroying the Law?”, *Atlantic*, 1º março 2023.
2. Mariano Sánchez-Talanquer e Kenneth F. Greene, “Is Mexico Falling into the Authoritarian Trap?”, *Journal of Democracy* 32 (outubro 2021): 56–71.
3. Anna Lührmann e Staffan I. Lindberg, “A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?”, *Democratization* 26 (outubro 2019): 1095.
4. Jason Brownlee e Kenny Miao, “Why Democracies Survive”, *Journal of Democracy* 33 (outubro 2022): 133–49; Andrew T. Little e Anne Meng, “Measuring Democratic Backsliding”, *PS: Political Science and Politics* 57 (abril 2024): 149–61; Wolfgang Merkel e Anna Lührmann, “Resilience of Democracies: Responses to Illiberal and Authoritarian Challenges”, *Democratization* 28 (julho 2021): 869–84. Outros autores concordam que o México é um caso de resiliência.
5. Steven Levitsky e Lucan A. Way, “Democracy’s Surprising Resilience”, *Journal of Democracy* 34 (outubro 2023): 5–20 [Ed. bras.: A surpreendente resiliência da democracia, *Journal of Democracy em Português* 13, n. 1 (2024)].
6. Merkel e Lührmann, “Resilience of Democracies”; Brownlee e Miao, “Why Democracies Survive”; Anna Lührmann, “Disrupting the Autocratization Sequence: Towards Democratic Resilience”, *Democratization* 28 (julho 2021): 1017–39; Jan Rovny, “Antidote to Backsliding: Ethnic Politics and Democratic Resilience”, *American Political Science Review* 117 (novembro 2023): 1410–28; Marcus André Melo e Carlos Pereira, “Why Didn’t Brazilian Democracy Die?”, *Latin American Politics and Society*, FirstView, 19 março 2024, 1-27.
7. Vanessa A. Boese et al., “How Democracies Prevail: Democratic Resilience as a Two-Stage Process”, *Democratization* 28 (julho 2021): 885–907; Levitsky e Way, “Democracy’s Surprising Resilience”.
8. Alejandro Estefan et al., “Outsourcing Policy and Worker Outcomes: Causal Evidence from a Mexican Ban”, Working Paper 32024 (Cambridge, Massachusetts (EUA): National Bureau of Economic Research, janeiro 2024).

9. “Encuesta Nacional Presidenciables 2024”, Enkoll, *El País*, e W Radio, abril 2024.
10. Rodrigo Castro Cornejo, “The AMLO Voter: Affective Polarization and the Rise of the Left in Mexico”, *Journal of Politics in Latin America* 15 (abril 2023): 96–112.
11. Alejandro Ravelo et al., *El negocio de la militarización: Opacidad, poder y dinero* (Cidade do México: MUCD, 2024).
12. Gustavo Flores-Macías e Jessica Zarkin, “The Consequences of Militarized Policing for Human Rights: Evidence from Mexico”, *Comparative Political Studies* 57 (março 2023): 387–418.
13. Departamento de Estado dos EUA, “2023 Country Reports on Human Rights Practices: Mexico”, Washington, D.C., 22 abril 2024.
14. Larry Diamond, “Democratic Regression in Comparative Perspective: Scope, Methods, and Causes”, *Democratization* 28 (janeiro 2021): 22–42.
15. Andreas Schedler, “The Criminal Subversion of Mexican Democracy”, *Journal of Democracy* 25 (janeiro 2014): 5–18 [Ed. bras.: “A subversão criminal da democracia mexicana”, *Journal of Democracy em Português* 4, n. 2 (2015)].
16. Itzel Soto et al., *Votar entre balas*, 2024, Data Cívica, México Evalúa, e Animal Político, 2024; Karolina Gilas, “Las Renuncias de Candidaturas”, *Voz y Voto*, maio 2024.
17. Georgina Zerega, “Marcelo Ebrard abre la puerta a su salida de Morena por la victoria de Claudia Sheinbaum: ‘No nos vamos a someter a esa señora’”, *El País*, 6 setembro 2023.
18. Catherine Reyes-Housholder, “A Theory of Gender’s Role on Presidential Approval Ratings in Corrupt Times”, *Political Research Quarterly* 73 (setembro 2020): 540–55; Federico Batista Pereira, “Do Female Politicians Face Stronger Backlash for Corruption Allegations? Evidence from Survey-Experiments in Brazil and Mexico”, *Political Behavior* 43 (dezembro 2021): 1561–80.
19. Daron Acemoglu et al., “(Successful) Democracies Breed Their Own Support”, *Review of Economic Studies*, 16 maio 2024, <https://doi.org/10.1093/restud/rdae051>.

Construção da democracia na África Austral

Jonuel Gonçalves

Pesquisador associado sênior no Núcleo de Estudos Avançados do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense. Conduz pesquisa sobre guerras econômicas.

Esta abordagem da construção democrática na África Austral incide, principalmente, em suas maiores equações — quadro socioeconômico; relações de raça e/ou etnia; ameaças à segurança — considerando, ao mesmo tempo, rankings de desempenho a título indicativo ou comparativo. Trabalho em larga medida decorrente de nossos anos de vivência nesse subcontinente, atualizada com frequentes trabalhos de campo, missões, encontros e iniciativas, as anotações de pesquisa e intercâmbio assumem aqui função principal.

A elas se acrescentam artigos ou livros já publicados, tanto de nossa autoria como de pesquisadores e ativistas afro-austrais e dados estatísticos de entidades internacionais.

Os países da África subsaariana são, quase todos, resultado de traçados fronteiriços do período colonial. Posteriormente, por alturas da descolonização dos anos 1960, principalmente nos territórios de língua oficial francesa, os limites territoriais sofreram um encolhimento designado como balcanização, ou seja, a criação de médios ou pequenos Estados nos dois antigos espaços coloniais da referida área

linguística oficial, configuração geoeconômica pouco propícia ao desenvolvimento, exigindo mecanismos de integração.

Já na África Austral, permaneceram os traçados coloniais e, dentro deles, a história construiu mercados internos, mesmo em pequenos ou até micropaíses.

A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), entidade vocacionada à respectiva integração subcontinental, foi criada em 1992, substituindo a antiga Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC). O objetivo da SADCC – apoiar os Estados Linha de Frente (Frontline) na luta contra o regime de apartheid – havia sido alcançado com a independência da Namíbia (21 de março de 1990) e o avanço das negociações para liquidar aquele regime. Países fora da faixa Frontline, como República Democrática do Congo, e os arquipélagos de Madagascar, Maurício e Seicheles, aderiram à SADC.

O perfil marcadamente extrativista do conjunto não sofreu alterações, ou seja, foi mantido em termos primários na maior parte dos países – acentuado mesmo na Zâmbia e Angola independentes — e promoveu capitalização no sentido de industrialização parcial na África do Sul, cujo modelo econômico coincide bastante com a América do Sul.

Moçambique retomou sua função de fachada escoadora de produtos principalmente sul-africanos, graças ao estratégico “corredor de Maputo” e exportadora de energia elétrica da barragem de Cahora Bassa, também para o cliente sul-africano em maior escala. Mais recentemente, a descoberta de gás natural no norte moçambicano abriu perspectivas de ampliação produtiva, sem sair do extrativismo. Projeto iniciado com forte Investimento Direto Estrangeiro (IDE), mas parado por razões de segurança, devido aos ataques armados de agrupamento jihadista, contidos com intervenção de forças externas, no caso, forças da África do Sul e Ruanda.

O Zimbabwe junta atividade mineira com agrícola, alvo nas três últimas décadas do dilema muito presente na redistribuição de terras, em qualquer parte do mundo: de um lado, a correção de enormes injustiças sociais, marcadas neste caso pelo histórico de ocupação das melhores áreas cultiváveis em favor de colonos europeus, mantida por seus descendentes; do outro lado, a eficácia empresarial. O desenrolar desse processo no Zimbabwe acabou se transformando em alerta para reformas agrárias na Namíbia e na África do Sul, cujos governos procuram evitar queda da produção agrícola e da consequente segurança alimentar, ao mesmo tempo que setores oposicionistas (e críticos dentro dos partidos governantes) reclamam aceleração dessas reformas.

Em Angola, as taxas de crescimento correspondem simplesmente à evolução do preço do petróleo, enquanto a Zâmbia está em contexto muito próximo com relação ao cobre. Menor dependência no Botswana e na Namíbia, graças à pecuária, turismo e comércio interno mais estruturado, embora os preços dos diamantes sejam parcela capital nos respectivos PIBs.

Os arquipélagos de Maurício e Seicheles chamam atenção pelos seus bons desempenhos em governança democrática e no ranking mundial do Índice de Desenvolvimento Humano. Em Seicheles, a base econômica é largamente ocupada pela indústria turística. Em Maurício, o turismo ocupa lugar importante, porém, sua produção açucareira continua com a mesma importância do tempo colonial e, com a independência, houve transformação *de facto* da ilha principal em Zona Especial de Exportação, incluindo importante indústria têxtil tropical e offshore banking.

Entre 1980 e 1992, a SADCC tinha 60 milhões de habitantes e um PIB total da ordem de 60 bilhões de USD. De 1992 a 2012, a SADC registrava uma população de 257,7 milhões e um PIB total de 471,1 bilhões de dólares, em termos nominais. (SADC, plataforma consultada em 11.08.2024).

Para 2020, o Boletim de Estatísticas Macroeconômicas (SADC: 2021) assinalava o PIB sul-africano na escala de 51% do total no sub-continente, vindo Angola em segundo lugar com 13,8%, Tanzânia em terceiro com 9,8% e RD Congo em quarto com 6,9%.

Baseados em dados do Banco Mundial relativos a 2023 (World Bank Open Data, consultado ao longo de agosto, 2024), obtemos soma dos PIBs da região SADC na ordem nominal dos 752,5 bilhões de USD, mantendo-se o percentual sul-africano praticamente idêntico. Apesar disso, a África do Sul não evita a persistência histórica de alto desemprego: 32,9% no primeiro trimestre de 2024, quando a criação de novos empregos na manufatura, agricultura e mineração não superaram as perdas nos ramos financeiros, construção civil e serviços governamentais e sociais. (Statistics SA in Business Day, consultado em 09.08.2024).

Um quadro comparativo entre os rankings mundiais dos PIBs da região SADC, em 2023, (World Bank op.cit.) e seus IDHs do mesmo ano (PNUD: 2023/2024), seguido de perfis comparativos em países menores ou muito menores, permitem uma primeira constatação: posições de PIB muito acima de IDH, traduzem desequilíbrio na distribuição social.

País	PIB	IDH
	Ranking mundial	Ranking mundial
África do Sul	40°	110°
Angola	73°	150°
Tanzânia	77°	167°
R.D. Congo	86°	180°

Seis pequenas economias do bloco — Seicheles, Maurício, Botswana, Namíbia, Eswatini (antiga Suazilândia) e Lesoto — ocupam um lugar no IDH mundial superior a seu lugar no ranking de PIBs. Dois microesta-

dos, Seicheles, com 120 mil habitantes, apresenta um IDH muito alto e Maurício, com 1,2 milhão de habitantes, está situado entre os três primeiros do nível alto. Com exceção de Eswatini, todos os demais fazem parte, junto com a África do Sul, da classificação “país livre” da Freedom House.

Enfim, o Índice de Percepção da Corrupção, com dados de 2023 (Transparência Internacional: consultada em 18 .08.2024), permite observações importantes. Classificação onde a Dinamarca ocupa a primeira posição com 90 pontos (obtendo o Brasil 36 pontos), Seicheles está com 71 pontos, os mesmos da França e Reino Unido; Botswana 59 pontos, um menos que a Espanha; Maurício 51 pontos, igual a Malta, estando Namíbia com 49 pontos, idêntico à Grécia.

Todo esse contexto multidisciplinar incide, naturalmente, na presente conjuntura política.

O desafio democrático

Rankings como os da ONG Freedom House, apesar de classificações por vezes bastante questionáveis, revelam a magnitude do desafio.

Com efeito, o documento digital “*Freedom in the world-scores 2024*” (consultado ao longo de agosto de 2024) considerou apenas nove países africanos como livres, dos quais seis na África Austral: Maurício, Seicheles, Botswana, Namíbia, África do Sul, Lesoto; dois na África do Oeste: Cabo Verde e Gana; um na África Central: São Tomé e Príncipe.

Seguindo nossas próprias observações de campo, incluímos o Senegal, não inserido nesta categoria pela Freedom House, em virtude de sua pesquisa ter decorrido no período de incerteza sobre as eleições naquele país, período superado com decisão do Tribunal Constitucional senegalês.

O ranking estabelece mais duas categorias: países parcialmente livres e países não livres. Dos não livres, África Austral apresenta quatro casos: Angola, Eswatini, República Democrática do Congo e Zimbabwe. Aqui também há uma discordância com nossas observações de campo relativa a Angola, que colocamos na faixa dos parcialmente livres, idêntica à classificação atribuída a outros dois países de língua oficial portuguesa (Moçambique, na África Austral, e Guiné-Bissau, na África Ocidental).

Observações importantes para situarmos rotas de democratização em países afro-austrais: enquanto em Zâmbia, Angola, Moçambique e Zimbabwe, as preocupações com a construção da democracia estiveram muito longe do centro de poder pós descolonização, em Maurício, Botswana, Namíbia e durante a negociação dos acordos para o fim do apartheid na África do Sul, elas tiveram papel central. Um processo cuja designação pode ainda ser “a longa marcha para a democracia na África” inspirada pelo título do livro coletivo “*Afrique: La longue marche vers la démocratie en Afrique*” (Nyongo, 1988).

A mudança de atitude em relação aos regimes de partido único por alguns dos autores e o título impactante do livro eram de fato consequência de posicionamentos e ações coletivas – muitas vezes clandestinas – em vários países africanos, com dimensão crescente desde a década de 1980, iniciada com a descolonização do Zimbabwe. O fato de não ter ocorrido uma transferência de poderes para movimentos político-militares, como ocorreu em Angola e Moçambique, mas de negociações culminando em eleições livres, suscitou entusiasmo nos movimentos ou núcleos democráticos em toda a sub-região. Um gradual processo de regressão, porém, anulou os momentos iniciais do novo regime.

No Zimbabwe, a disputa entre os dois partidos que tinham conduzido a luta armada contra o regime branco de Ian Smith saiu do quadro parlamentar estendendo-se a confrontos militares de contornos etnificados.

Mesmo assim, Angola, Moçambique e Zimbabwe constituíram novas bases de retaguarda aproximada dos movimentos antiapartheid, na África do Sul e Namíbia, formando, junto com outros Estados afro-austrais o espaço Linha de Frente (Frontline).

É nesse contexto que surge a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento de África Austral (SADCC), precursora não só da atual Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), mas da própria definição geopolítica e geoeconômica da sub-região. Embora integrada no esforço anti-apartheid e de redução da dependência econômica relativa àquele regime, os objetivos da SADCC “iam além da simples redução da dependência, abrangendo o desenvolvimento básico e integração regional” (SADC: site oficial consultado em 03.08.2024).

Assim, a partir “de 1977 decorreram ativas consultas entre representantes de Angola, Botswana, Lesoto, Moçambique, Suazilândia, República Unida da Tanzânia e Zâmbia, agindo em conjunto como estados da Linha de Frente, culminaram com a reunião dos ministros das Relações Exteriores da Linha de Frente, em Gaborone, Botswana, em maio de 1979, na qual apelaram a encontro dos ministros responsáveis pelo desenvolvimento econômico” (SADC, *ibidem*).

Esse encontro teve lugar em Arusha, Tanzânia, em julho de 1979, onde se decidiu o lançamento da SADCC, oficialmente em 1º de abril de 1980, compreendendo “todos os Estados da África Austral com governos de maioria” (*ibidem*).

A realidade estratégica dos conflitos armados no subcontinente, conectada à Guerra Fria então vigente e a operações militares de envergadura, causava paralisação e destruição de infraestruturas nos países palcos de combate e aumentava a dependência – previamente existente em virtude da configuração colonial – em favor das redes sul-africanas. Ao mesmo tempo, emergiram debates e reivindicações

de democratização como base de reformas políticas, resolução de conflitos e desenvolvimento humano.

A maior parte desses debates e reivindicações decorreram sob extremas precauções, por exemplo, em países como Angola e África do Sul, demonstrando um fator já presente em outras fases e partes do mundo: o papel do *underground*. Posteriormente, algumas dessas reflexões repercutiram em debates abertos e mais abrangentes, promovidos por centros universitários na Europa, com participação de acadêmicos africanos (Gemdev:1998).

Desde o começo da década de 1980, dados novos modificaram gradualmente o ambiente político afro-austral. Por exemplo, em Angola, uma poderosa campanha contra a guerra e pela democratização, conduzida principalmente pela Igreja Católica e por grupos informais (Gonçalves:2010), revelou um grande cansaço da guerra na sociedade angolana, que não pôde mais ser ignorado pelos beligerantes, acabando por influir na criação de ambiente propício ao acordo de Nova York (Crocker: 1990) para retirada das tropas cubanas de Angola e sul-africanas da Namíbia, no final dos anos 1980.

O novo ambiente geral tinha outros componentes decisivos. Por um lado, o desenrolar da Perestroika mudava a política internacional da então URSS, pondo termo a seu envolvimento nas guerras africanas. Por outro, o regime sul-africano, face à nova situação, desde o levante de Soweto nos anos 1970 às sanções internacionais, constatando a derrota *de facto* do apartheid, iniciou negociações em 1985, com um encontro entre o ministro da Justiça, Kobie Coetzee, e Nelson Mandela na prisão em Victor Vester, seguida de negociações secretas entre agentes do governo e representantes do ANC (Congresso Nacional Africano) na Europa, a partir de 1986 (Sparks:1994).

Desde a entrada em vigor do Acordo de Nova York, a Namíbia transformou-se em laboratório da democracia para toda a região aus-

tral, com intenso debate multipartidário visando as eleições de novembro de 1989, vencidas pela SWAPO (Organização do Povo do Sudoeste Africano), que tinha conduzido a luta armada contra a dominação sul-africana, mas resultou também na eleição de deputados de outras formações partidárias, quadro democrático no qual se proclamou a independência, em março de 1990, e se mantém até hoje.

A precedente grande influência de Angola na evolução namibiana se inverteu em função da independência e democracia na Namíbia, provocando abandono do sistema de partido único em Angola e negociações diretas entre o governo angolano e o movimento de oposição armada UNITA, que resultou em um primeiro cessar-fogo na guerra civil angolana (1991) e convocação de eleições democráticas em setembro de 1992, sob observação das Nações Unidas, cujo resultado não foi respeitado pela oposição armada, provocando regresso à guerra civil até 2002.

Na África do Sul, Nelson Mandela foi libertado em 11 de fevereiro de 1990 poucas semanas antes da independência namibiana e teve início um período de quatro anos em que negociações multipartidárias decorreram em paralelo com redobrada violência política. O ano de 1993, tanto na África do Sul como em Angola, foi o mais sangrento de todo o período desde meados dos anos 1970, configurando um contexto de alto risco para a defesa ativa da democracia.

Angola e África do Sul são dois casos raros em que as noções e práticas de “conflict resolution” implicavam semiclandestinidade, ou mesmo clandestinidade, de muitas iniciativas. Tais iniciativas eram muito mais fortes na África do Sul e, em 1994, decorreram as primeiras eleições não-raciais da História do país, ganhas por Mandela e o ANC, cessando a violência política armada.

Não-racial e transformação

O princípio de “Não-racial” requer aqui alguns detalhes necessários ao entendimento de definições e posicionamentos na África Austral, até hoje.

O conceito, que significa cidadania plena sem consideração de raça, é decorrência da “Carta da Liberdade”, promulgada na África do Sul em 1955 por movimentos de todos os grupos raciais do país, com relevo para o ANC. Foi uma das últimas ações abertas desses movimentos nos 34 anos seguintes, declarando que a África do Sul “pertence a todos os que nela vivem, negros ou brancos” (Gonçalves:2024). Nesse sentido, a Carta está também na origem do princípio “uma pessoa um voto” e, nos anos imediatamente seguintes, inspirou ações clandestinas como a que conduziu à prisão de Nelson Mandela, integrante de uma célula não-racial, portanto, compreendendo militantes de todos os grupos raciais.

A definição foi se impondo através do confronto com o apartheid – regime de “democracia racial”, ou seja, privilégio de um grupo racial – mas também pelas divergências relativas à expressão “multirracial”. No começo dos anos 1960, já com as guerras de independência desencadeadas nos territórios dominados por Portugal, a Organização da Unidade Africana (OUA), antecessora da União Africana, optou por “não-racial”, considerando que “multirracial” implicava mecanismos e direitos especiais separados, enquanto “não-racial” incidia nos direitos de cidadania sem estatutos à parte.

Desde a transição para a democracia, iniciada em fevereiro de 1990 com a libertação de Mandela e o primeiro governo democrático em 1994, até discursos do Presidente Cyril Ramaphosa em 2024, o não-racialismo tem estado no centro das declarações políticas e culturais sul-africanas, como objetivo a ser alcançado.

Desde a transição para a democracia, iniciada em fevereiro de 1990 com a libertação de Mandela e o primeiro governo democrático em 1994, até discursos do Presidente Cyril Ramaphosa em 2024, o não-racialismo tem estado no centro das declarações políticas e culturais sul-africanas, como objetivo a ser alcançado.

O fato de ainda não ter sido alcançado decorre de persistentes heranças do apartheid, difíceis de eliminar, como as desigualdades sociais racialmente marcadas, a separação nas zonas de residência em virtude de velhos direitos de propriedade criados no período anterior, ou simplesmente, classificações estatísticas raciais em uso, que designam como Africanos apenas pessoas Negras, as demais sendo Brancos, Indianos (de fato, descendentes de imigrantes do país asiático) e Coloureds (basicamente mestiços, cujo número sul-africano é o mais elevado em toda a África).

Esse panorama incide quase da mesma forma na Namíbia. Em Maurício, assume configurações comunitárias, embora elas tenham traços racificados ou de religiosidade, com incidências na composição dos partidos políticos e seu eleitorado, amortecidas por alianças interpartidárias no quadro de democracia vigente desde a independência (1968).

Nos restantes países do subcontinente, como na quase totalidade da África, o fator etnia acaba por ter os mesmos efeitos do fator raça, usado como arma de arremesso político e suscitando, em situações extremas, riscos de muita agressividade ou até separatismos.

Por todas essas razões, o objetivo não-racial ultrapassa muito as fronteiras sul-africanas. As pesquisas de Fiona Anciano permanecem indispensáveis, ao comparar definições acadêmicas, com declarações político-partidárias e a realidade social, por meio de inquérito. Uma delas, realizada no âmbito do Centre for the Study of Democracy, da Universidade de Joanesburgo, tem aqui valor acrescido por olhar dentro do partido no poder (Anciano: 2014).

O ANC “ao longo de cinco décadas tem afirmado seu orgulho de ser uma organização que apoia o ideal do não-racialismo. Certamente, sua história é a de luta contra o racismo, porém, o alcance da definição e prática dos ideais de não-racialismo é contestada. Desde os primeiros debates sobre o que constituía ser membro do Congresso Nacional *Africano*, portanto, membro de um movimento de libertação, até preocupações posteriores de membros de células (branch) em virtude das consequências de ser *Não-Africano*”, no sentido das classificações estatísticas oficiais.

A pesquisadora menciona entrevista que teve com Ahmed Kathrada, descendente de imigrantes indianos, companheiro de prisão de Mandela, para quem o conceito de não-racialismo está no coração do ANC. No entanto, ela nota que o surgimento do mesmo, em 1955, na Carta da Liberdade, resultou de encontro entre movimentos representando grupos raciais, todos com a designação de “Congresso”. Importante do ponto de vista histórico é o fato de Albert Lutuli, em 1961, então presidente do ANC e figura histórica nacional até hoje, ter declarado que a visão do ANC “sempre foi a de África do Sul democrática não-racial (...) enfatizando o direito de todos os que vivem nela, nela permaneçam como cidadãos plenos, com igualdade de direitos e responsabilidades”. Citando outro pesquisador sul-africano, Raymond Suttner, Anciano menciona o apelo de Lutuli à “sociedade comum” e ao “não-racialismo como central no sentido do universalizado e genérico humanismo”(ibidem).

Cerca de 30 anos depois, em 1991, os “Princípios Constitucionais para uma África do Sul Democrática”, do ANC, acentuam: “Uma África do Sul não-racial, significa que toda as barreiras artificiais e pretextos que mantêm o povo à parte e a dominação, serão removidas (...) não-racial significa eliminação das barreiras de cor [e] afirmação de direitos iguais para todos” (ibidem).

“A contestação sobre a teoria e aplicação do não-racialismo é exemplificada pelo fato de, em grande parte da sua história, o ANC

se ter organizado, na prática, mais como multirracial (iguais, mas separados) que em bases não-raciais”. Anciano cita vários autores sul-africanos de percepções semelhantes e constata as condições concretas do encontro de 1955, ou seja, movimentos anti-apartheid organizados segundo o grupo racial.

“Há numerosas razões pelas quais o ANC é questionado sobre o conceito e prática de não-racialismo. Primeiro esse conceito, no ANC, não decorre isolado, desenvolve-se em paralelo com políticas lidando com a questão nacional, estratégicas como a Revolução Nacional Democrática (RND) e a crescente análise de classe no apartheid.” A autora cita Pallo Jordan, teórico e alto dirigente do ANC que, em texto de 1997, embora considere como inseparáveis a democracia, a libertação nacional e o não-racialismo, diz: “se democracia é avanço da libertação nacional, ela necessita empoderamento dos mais oprimidos historicamente, Africanos, Coloureds e Indianos. Este empoderamento é objetivo primeiro do ANC, expostos em estratégias como RND e documentos de discussão sobre a “questão nacional” (ibidem).

Com base em vários desses documentos e afirmações de nacionalismo africano entre membros proeminentes da Liga da Juventude do ANC (ANCYL), a autora constata que estas afirmações contribuíram para “interpretações imprecisas do não-racialismo”. A referência a líderes da ANCYL é de importância capital, pois conduziram a dissidência.

Um dos autores mencionados nesta parte do trabalho por Fiona Anciano, o pesquisador David Everett, da Universidade de Wits (Joanesburgo), considerava em 2009 que o não-racialismo foi deixado na área moral, enquanto o nacionalismo africano funcionou como motor da luta de libertação; outro acadêmico, Firoz Cachalia, em 2012 fez alusão à expressão sartriana dos anos 1960 de “racismo antirracista”, como parte do caminho para eliminar a discriminação racial.

Essas considerações ajudam a compreender vários debates no ANC e em meios acadêmicos sul-africanos, sobretudo a criação de programas sob designação geral de ação afirmativa como o Black Economic Empowerment (BEE) e a escolha preferencial de quadros negros para posições de chefia no ANC, instituições estatais e empresas públicas. Neste caso, os posicionamentos vão muito além do ANC e da própria África do Sul, onde a ação afirmativa é vista pelos defensores do não-racial, como elemento corretor, necessário durante um certo tempo para evitar que o sistema se perpetue.

A segunda parte da pesquisa assenta em inquérito de percepções junto a várias células do ANC, na região metropolitana de Joanesburgo, compreendendo membros de todos os grupos raciais, partindo da premissa segundo a qual o ANC não tinha resolvido definitivamente seu entendimento sobre detalhes e enquadramento do não-racialismo, deixando a interpretação aos militantes.

A pesquisadora constatou que, embora um dos primeiros entrevistados na área de Soweto tenha dito que “raça não deve ser reconhecida para definir ou sequer distinguir qualquer indivíduo”, a maioria das pessoas entrevistadas “implicitamente vê a raça como algo fixo e parte importante da sociedade sul-africana. Nesta visão, não-racialismo não é transcender a raça, mas aceitar diversidade e apoiar igualdade das diferentes raças: ‘não-racialismo fala de abraçar sua cultura, sua diversidade’ (...) Membros {das células objeto da pesquisa} em diferentes áreas, expressaram o desejo que povo de diferentes grupos raciais venham a essas áreas, compartilhar perspectivas, ouvir cada um e aprender” (ibidem).

Essas respostas levantam imediatamente a existência, até hoje na África do Sul, de zonas residenciais racialmente marcadas e a consciência disso levou muitos entrevistados/as a propor que não-racialismo signifique pessoas de diferentes raças vivendo em zonas compartilhadas e ‘que seria ótimo ver casais mistos’ (ibidem).

Pessoas dos chamados grupos minoritários, militantes das células, apresentaram queixas contra discriminação em certas situações dentro do próprio ANC. “Indianos” e “Coloureds” assinalavam não terem sido suficientemente brancos no tempo do apartheid e, agora, não são suficientemente negros, revelando o fenômeno do colorismo, muito presente em movimentos, correntes ou ambientes, sul-africanos ou de outros países de população multirracial.

A filosofia da negritude tem sido considerada na África do Sul como elemento histórico relacionado aos países que estiveram sob dominação francesa e, sendo objeto de crítica por importantes intelectuais africanos de esquerda, como o escritor (e prêmio Nobel) nigeriano Wole Soyinka ou o filósofo togolês Stanislas Adotevi, quase eliminaram essa expressão na linguagem do ANC em virtude de seu posicionamento à esquerda.

Muito mais consideração merece a formulação de Consciência Negra, que deu lugar ao movimento com esse nome (BCM) liderado por Steve Biko, parte da história das duas últimas décadas de luta contra o apartheid, conquistando apoio ou solidariedade até em setores da oposição “branca” ao apartheid. O BCM esteve na origem da revolta de Soweto nascida, tal como a Consciência Negra, no movimento estudantil.

Juntava ação militante de desobediência e desafio às forças da repressão, com trabalho comunitário em áreas da educação, saúde, informação, etc.. Na prática não seguia postulados ideológicos nem filosóficos. O princípio de base consistia na tomada de consciência pela maioria negra de seu necessário papel central na luta, implicando autoconfiança e determinação. A construção de simples frases como “black is beautiful” exerceram um enorme efeito mobilizador e, abertamente exposto, Biko acabou sendo assassinado pelo regime, transformando-se em combatente cujo prestígio só foi suplantado por Mandela.

No desenrolar da fase inicial e secreta das negociações entre o regime e o ANC, alguns movimentos políticos, culturais e sindicais de maioria negra foram criados, em geral conduzidos por liderança ANC, nos quais se inseriram os sobreviventes do BCM.

A Dra. Mamphela A Ramphela, militante do BCM, médica em uma das clínicas do movimento e mãe de um filho e uma filha de Biko, condenada a residência fixa em região remota e isolada, da qual só saiu com o abrandamento repressivo inerente a essas negociações, foi um dos casos mais notados, pelo impacto intelectual e político que conquistou.

Após a queda do apartheid exerceu funções de destaque nos movimentos sociais, em importantes círculos empresariais, no Banco Mundial, sendo eleita Reitora (Vice-Chancelor) da Universidade de Cape Town (UCT) e deputada por um pequeno partido fundado por ela própria. Deixou a vida pública, mas o passado de luta e o perfil de contatos por cima das linhas raciais, mantêm sua autoridade intelectual.

Para ela, o futuro imediato da África do Sul obriga a profunda transformação, aliás, tema de sua gestão na UCT. Em diálogo com Ben Turok (falecido em 2019, professor de economia, deputado pelo ANC durante vinte anos), participante do histórico encontro que, em 1955, aprovou a Carta da Liberdade, Mamphela afirmou:

“Transformação vista neste sentido holístico envolve mudança de atitudes por todas as partes integrantes de nossa sociedade. Nem negros nem brancos, nem homem nem mulher na África do Sul, têm experiência sobre o significado de viver em sociedade não-racial e não-sexista. Todos temos de reconhecer aquilo que sabemos e não sabemos e nos sentirmos confortáveis em aprender uns com os outros” (in “New Agenda”: 2008)

Nas eleições de 2024, o ANC perdeu a maioria parlamentar que mantinha desde 1994. Conforme a Constituição, teve de fazer aliança

com outros partidos para viabilizar o poder executivo. Designado Governo de Unidade Nacional (GNU em inglês) incluiu, além de partidos de menor expressão eleitoral, o próprio ANC e a Aliança Democrática (DA), oriunda dos meios liberais brancos opostos ao apartheid, ou seja, acordo entre socialistas (incluindo forte herança marxista) e liberais (incluindo defensores do mercado “puro”). Porém, essas clivagens contaram menos que a aposta na mobilização da tecnoestrutura e em um elemento mencionado várias vezes pelo presidente Cyril Ramaphosa nos discursos após a posse do GNU: “uma África do Sul não-racial e não-sexista”.

Com base nessa pesquisa, nas citadas declarações e nossa própria experiência de campo na África do Sul, sublinhamos cinco pontos:

- o conceito e a história do não-racialismo é pouco conhecido fora dos países afro-austrais de língua oficial inglesa. Em determinados momentos nos EUA e Reino Unido tem sido usada a expressão pós-racial. Nos integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) notou-se um largo desconhecimento e surpresa quando a expressão “não racial” apareceu em um manifesto antirracista assinado, em maio 2022, por vinte intelectuais desses países;

- as queixas dos mestiços de Joanesburgo são problema de ainda maior dimensão na província do Cabo Ocidental, onde a população Coloured é a mais numerosa e contribui largamente para as vitórias eleitorais e consecutivos governos provinciais da Aliança Democrática (DA);

- ao mesmo tempo que decorriam as entrevistas da pesquisa mencionada, o principal líder da ANCYL, Julius Malema foi expulso do ANC devido ao uso de linguagem racista, arrastando consigo outros militantes que, em 2013, fundaram um novo partido político criticando o ANC, Mandela incluído, por ter feito o que classificam como concessões excessivas aos privilégios dos brancos. O novo partido

adotou o nome de Combatentes da Liberdade Econômica (EFF) que nas eleições de 2014 elegeu uma bancada parlamentar.

- o mau desempenho do ANC no campo da economia e a ausência de melhoria nas condições de vida, colocaram em segundo plano o debate explícito sobre não-racialismo, mas implicitamente foi mantido na generalidade da troca de opiniões sobre a crise socioeconômica. Em dois sentidos aparentemente opostos, porém, na realidade completando-se, até certo ponto: as “minorias” acusando a partidarização dos cargos de gestão pública como causas da crise; os negros apontando a ausência de reformas como responsável pelo prosseguimento das desigualdades na distribuição do bem-estar social, com reprodução das incidências raciais, apesar do crescimento da classe média negra.

- a aparente complementaridade das referidas críticas não tem conduzido a visões aproximadas do presente e futuro neste país, devido à prevalência dos chamados sentimentos de identidade que, como em todo o mundo, colocam quase sempre a raça ou etnia nas considerações primordiais, seja direta ou indiretamente, gerando ambiente ideológico identitarista (Gonçalves:2023). Discurso com origens acadêmicas, atribui fator primordial às diferenças em detrimento das semelhanças, configurando, na melhor das hipóteses, um quadro de mosaico (de novo, “iguais, mas separados”). Com intensidades variáveis está presente na quase totalidade dos demais membros da SADC, com incidências eleitorais.

Comportamento que interioriza e agrava a fragmentação proveniente da partilha colonial, dando-lhe contornos de imposturas destinadas a esconder desigualdades sociais ou projetos de poder, acaba produzindo correntes partidárias de ultradireita, existentes também em outras partes do mundo (ibidem).

Daí, ser visto como ameaça existencial pelos agrupamentos democráticos da sociedade civil ou setores democráticos de partidos polí-

ticos. Duas situações aparecem nesses agrupamentos e setores como ameaça clara e imediata:

- Na África do Sul, o discurso identitário se mistura com acusações de roubo de empregos ou criminalidade pelos imigrantes vindos de outros países africanos, base do violento movimento de xenofobia. Com elevado nível de organização e mobilização, acentua as consequências das gangues sobre segurança pública e tem perfil idêntico aos “vigilantes” negros dos anos finais do apartheid, tolerados ou usados por este. Trata-se do movimento autodesignado por Operação Dudula (“empurra para fora”), locais e líderes conhecidos, causador entre 1994 e meio de 2024, de 664 mortes, 5.310 saques de lojas e 127.572 deslocamentos, conforme a plataforma Xenowatch, da Universidade de Wits (Joanesburgo) (xenowatch.ac.za consultada em 10.09.2024).

- No Leste da República Democrática do Congo, o identitarismo criou dezenas de pequenas milícias étnicas e um movimento com estruturas e efetivos de verdadeiro exército, o M23, apoiado pelo vizinho Ruanda.

A origem deste quadro vem na sequência imediata do genocídio em Ruanda – alimentado também pelo mesmo discurso identitarista – com as então novas autoridades ruandesas preocupadas pela fuga, para a R.D. Congo, de milhares de refugiados que tinham participado ou apoiado o genocídio de 1994 e permaneciam, em parte, armados.

Nota sobre final de 2024

Moçambique também continua sob ameaças de segurança em partes do território, conforme já referido neste texto e, ao mesmo tempo, eleições marcadas para a primeira semana de outubro do ano em curso. A Namíbia, livre de ameaças de segurança, é outro país da região com data eleitoral no curto prazo, ou seja, novembro. Em ambos os

casos, os presidentes cessantes ou em exercício não apresentaram candidatura, colocando, de certa forma, a questão-teste da alternância de poder. Nestes dois países, tal alternância já se produziu algumas vezes relativamente a personalidades do mesmo partido político, tal como no Botswana e em Angola. Na República de Maurício e na Zâmbia, o fenômeno implicou não só mudança de personalidades, mas também de formações políticas, enquanto na África do Sul a criação em 2024 do Governo de Unidade Nacional constitui alternância relativa, na medida em que o ANC deixou de exercer o poder sozinho.

A SADC, como tem acontecido em todos os processos eleitorais na região, estabeleceu missões de observadores para as eleições moçambicana e namibiana. No quadro da rotatividade anual, a entidade mudou este ano de presidência angolana para zimbabwana, continuando o trabalho de criar condições institucionais prévias à integração econômica.

Objetivo também a ser alcançado, indispensável à democracia e ao desenvolvimento afro-austral.

Bibliografia

*As referências a consulta de sites e plataformas online estão no próprio texto.

Anciano, Fiona (2014) “Non Racialism and the African National Congress: views from the Branch” *Journal of Contemporary African Studies*”, vol.32, n° 1 – Ed. Routledge – London

Crocker, Chester (1992) “High Noon in Southern Africa” – Ed. W.W.Norton – New York

Gemdev (1998) “Les avatars de l’État em Afrique” – Ed. Khartala – Paris

Gonçalves, Jonuel:

(2010) “Franco Atiradores- Informal e espontâneo nas vias de abertura em Angola” – Ed. Mayamba – Luanda

(2022) “Economia e poder no Atlântico Sul – África do Sul, Angola, Argentina, Brasil” – Ed. Perfil Criativo - Lisboa

(2023) “Imposturas Identitárias-África e reflexo Brasil” – Ed. Garamond – Rio de Janeiro

(2024) “Brasil na Crioulidade” – ebook Ed. Panguila – Niterói (RJ)

“New Agenda – South African Journal of social and economic policy” – Issue 30 – Ed. Institut for African Alternatives – Cape Town

Nyongo, Peter Aniang (org.) (1988) “Afrique, la longue marche vers la democratie: état autoritaire et resistances populaires” – Ed. PubliSud, FTM, UNU – Dakar

PNUD (2023/2024) “Relatório do Desenvolvimento Humano”

SADC (2021) Boletim de estatísticas macroeconômicas – Gaborone

Sparks, Alister (1994) “Tomorrow is Another Country: the inside story of South Africa road to change” Ed. Jonathan Ball – Johannesburg

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

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

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:

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

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

Meios de comunicação e Democracia:

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

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

Sociedade civil e democracia:

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

Bibliotecas virtuais:

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

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

Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:

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