

# JOURNAL OF DEMOCRACY EM PORTUGUÊS

*Volume 14, Número 2, Novembro de 2025*

## TRADUÇÕES

### **A má compreensão do retrocesso democrático**

*Thomas Carothers e Brendan Hartnett*

### **A entrega de resultados pela democracia: por que o desempenho democrático importa**

*Francis Fukuyama, Chris Dann e Beatriz Magaloni*

### **A ascensão do autoritarismo legislativo**

*Paolo Sosa-Villagarcia, José Incio e Moisés Arce*

### **Exclusão religiosa e as origens da democracia**

*Şener Aktürk*

---

## ARTIGO INÉDITO

### **Dinheiro e democracia: os desafios do financiamento político-partidário no Brasil**

*Lara Mesquita e Bruno Bolognesi*

**PLATAFORMA  
DEMOCRÁTICA**

FUNDAÇÃO FHC  
CENTRO EDELSTEIN

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



JOURNAL OF  
**DEMOCRACY**  
EM PORTUGUÊS

CONSELHO EDITORIAL Bernardo Sorj  
Sergio Fausto

COORDENADORA DE PUBLICAÇÕES Beatriz Kipnis

TRADUÇÃO Fabio Storino

REVISÃO TÉCNICA Otávio Dias

REVISÃO DE DIAGRAMAÇÃO Felipe Martins

DIAGRAMAÇÃO Lisia Lemes / Lilemes Comunicação

Journal of Democracy em Português, Volume 14,  
Número 2, São Paulo, Novembro de 2025  
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  
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**

A falta de resultados por parte das democracias é umas das causas principais da onda de erosão democrática que se espalhou por várias regiões do mundo nos últimos 20 anos? Esta é a pergunta que os dois primeiros artigos desta edição do Journal buscam responder. No primeiro texto, Thomas Carothers e Brendan Hartnett (Carnegie Endowment for International Peace) examinam doze países que sofreram recentes processos de retrocesso democrático, entre eles o Brasil, e concluem que, em todos eles, uma densa mistura de fatores sociais, culturais, políticos e econômicos explica a crise da democracia.

“É um erro apontar o fraco desempenho socioeconômico dos governos democráticos e a insatisfação dos cidadãos em relação a esse desempenho como os principais impulsionadores do retrocesso democrático. O ônus do retrocesso recai sobre os líderes que conquistam o poder por uma ampla gama de razões, inclusive, em muitos casos, prometendo renovar a democracia, mas que, uma vez no poder, acumulam incansavelmente um poder irrestrito, anulando as instituições de controle e minando as normas e os procedimentos democráticos fundamentais. Nesses casos, o retrocesso tem menos a ver com uma falha da democracia em entregar resultados, mas sim com uma falha da democracia em restringir, ou seja, em conter as ambições e os métodos políticos predatórios de determinados líderes eleitos”, alertam.

Em resposta ao artigo acima, Francis Fukuyama, Chris Dann e Beatriz Magaloni (Universidade de Stanford) afirmam haver uma forte correlação entre crescimento econômico e apoio à democracia, mas apontam para a necessidade de mais pesquisa para entender como a insatisfação política se manifesta e se desloca de políticas e atores específicos para todo o sistema. “Em que momento a insatisfação com o desempenho político ou com determinados governantes se transforma

em ceticismo em relação ao projeto democrático como um todo, potencialmente favorecendo alternativas mais autoritárias?”, perguntam.

O terceiro artigo traduzido para esta edição analisa uma nova ameaça à democracia na América Latina, vinda de “legislaturas eleitas pelo povo”, mas que, diante de governos fracos, têm assumido um “papel de crescente dominância política”. Segundo os autores, um Poder Legislativo dominante, se estiver livre de freios e contrapesos e sem uma sociedade civil que resista, pode ser um problema tão grande quanto um Poder Executivo que se agiganta.

O Peru — que teve sete presidentes desde a eleição de Pedro Kuczynski em junho de 2016, sendo que cinco deles renunciaram sob pressão do Congresso ou sofreram impeachment, inclusive o caso mais recente de Dina Boluarte, destituída em 10 de outubro de 2025 — é o principal exemplo analisado, mas não o único. “O caso peruano é ideal para examinar os efeitos de longo prazo sobre a democracia de uma legislatura arrogante. Os partidos são hiper fragmentados e os legisladores agem principalmente de acordo com ‘o mais curto de seus objetivos de curto prazo’. No entanto, na última década, uma coalizão legislativa conseguiu concentrar e aumentar seu poder”, dizem os cientistas políticos peruanos Paolo Sosa-Villagarcia, José Incio e Moisés Arce.

Ao analisar a relação entre diversidade religiosa e políticas democráticas, o professor turco Şener Aktürk traz uma perspectiva histórica: “No final da Idade Média, a Europa Ocidental tornou-se a região mais religiosamente homogênea do mundo, e essa extraordinária homogeneidade religiosa estava relacionada às origens e à consolidação dos primeiros parlamentos. Por outro lado, embora muito mais tarde, a diversidade religiosa contribuiria para o colapso de regimes parlamentares de curta duração em sistemas políticos não ocidentais, como os impérios czarista e otomano. O tipo de diversidade mais desafiador para a democracia, no passado e no presente, tem sido a diversidade religiosa.”

O Journal em Português traz também um artigo inédito que analisa quais aspectos do atual modelo de financiamento político-partidário brasileiro funcionam como desincentivos à participação política popular e ao fortalecimento de vínculos entre representantes e suas bases. Segundo Lara Mesquita e Bruno Bolognesi, a ausência de ligação direta entre o esforço de mobilização de base e o montante de recursos disponível para a campanha cria uma espécie de “descolamento da dinâmica eleitoral em relação à sociedade”.

“Junto ao voto obrigatório, o financiamento exclusivamente público cria um cenário de autonomia dos candidatos em relação à base social. Não há incentivos que façam com que os políticos precisem convencer e conquistar eleitores. São os eleitores que estão à disposição dos eleitos, de modo que a relação de representação se inverte e o Estado passa ser o agente que faz a ligação entre partido e sociedade”, escrevem os cientistas políticos, que concluem o artigo com algumas sugestões de aprimoramento do sistema de financiamento político brasileiro, a partir de uma análise comparada com os de outros países.

Boa leitura

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

*Diretores da Plataforma Democrática*



## **A má compreensão do retrocesso democrático\***

*Thomas Carothers e Brendan Hartnett*

*Thomas Carothers é presidente da Cátedra Harvey V. Fineberg e diretor do Programa de Democracia, Conflito e Governança do Carnegie Endowment for International Peace. Seu livro mais recente é Democracy Divided: The Global Challenge of Political Polarization [Democracia dividida: o desafio global da polarização política] (2019, coeditado com Andrew O'Donohue). Brendan Hartnett é pesquisador júnior no Programa de Democracia, Conflito e Governança do Carnegie Endowment for International Peace.*

Os casos de retrocesso democrático têm se multiplicado em todo o mundo nos últimos anos, provocando uma busca incansável por explicações causais entre os formuladores de políticas e os provedores de ajuda internacional do Ocidente. Uma das ideias mais comuns que surgiram nessa comunidade de prática é a de que a culpa é das democracias que não cumprem suas obrigações: quando as democracias não proporcionam aos seus cidadãos benefícios socioeconômicos adequados, a ideia é que muitos desses cidadãos perderão a fé na democracia e abraçarão figuras políticas antidemocráticas que, uma vez eleitas, minarão as normas e instituições democráticas. Dessa ideia decorre a conclusão política de que, para impedir o retrocesso democrático, os formuladores de políticas e os provedores de ajuda internacional

\* Publicado originalmente como “Misunderstanding Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, Volume 35, Number 3, July 2024 © 2024 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

devem ajudar as democracias novas ou em dificuldades a melhorar a oferta de bens públicos aos seus cidadãos, como empregos, salários mais altos, segurança alimentar ou acesso à educação.

Em um artigo publicado na *Foreign Affairs* no ano passado, Samantha Power, administradora da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, argumentou que “para [...] balançar o pêndulo da história em direção ao governo democrático, devemos derrubar o muro que separa a defesa da democracia do trabalho de desenvolvimento econômico e demonstrar que as democracias podem ajudar seu povo”.<sup>1</sup>

Parece quase indiscutível que os governos de qualquer vertente política que entregam resultados socioeconômicos sólidos para seus cidadãos serão, em média, mais estáveis e duradouros do que aqueles que não o fazem. No entanto, é muito menos claro que a falta de resultados por parte das democracias seja uma das principais causas da onda de erosão democrática que se espalhou por várias regiões do mundo nos últimos vinte anos. Há alguns casos em que isso parece ser, pelo menos, parcialmente verdade.

Na Tunísia, por exemplo, a frustração popular acumulada com o desempenho socioeconômico de todos os governos que comandaram o país após a transição para um governo civil eleito em 2011 claramente influenciou a decisão do Presidente Kais Saied de realizar um autogolpe em 2021, revertendo a experiência democrática do país. No entanto, também há casos em que o argumento da “democracia que não entrega resultados” parece muito menos verdadeiro, se é que existe: a Polônia, por exemplo, tinha um histórico econômico favorável nos anos anteriores ao início de seu retrocesso democrático, em 2015. Claramente, é necessário desenhar um quadro empiricamente bem-informado para investigar as complexidades que se escondem por trás dessa ideia intuitivamente atraente, porém generalizante.



Para desenhar esse quadro, examinamos doze países que sofreram retrocesso democrático nos últimos vinte anos a partir de um ponto de partida de democracia eleitoral ou democracia liberal: Bangladesh, Brasil, El Salvador, Estados Unidos, Filipinas, Hungria, Índia, México, Nicarágua, Polônia, Tunísia e Turquia. Esse grupo, extraído de uma lista de cerca de 25 a 40 países (dependendo das medidas usadas) que geralmente são identificados como tendo sofrido retrocesso democrático no período, inclui alguns dos casos mais proeminentes internacionalmente de retrocesso — Brasil, Estados Unidos, Hungria, Índia e Turquia —, ao mesmo tempo em que é representativamente diverso em várias dimensões, incluindo tamanho da população, nível de riqueza e localização geográfica.<sup>2</sup>

Os países desse grupo também são diversos em termos de seu nível de democracia antes do início do retrocesso: alguns eram democracias relativamente bem consolidadas, como os Estados Unidos e a Polônia. Outros, muito menos, como Bangladesh, Nicarágua e Turquia. As trajetórias de retrocesso desses países também variam: a erosão democrática foi severa em alguns, como Bangladesh e Hungria, e leve em outros, incluindo os Estados Unidos. Da mesma forma, o retrocesso continua em alguns, por exemplo, El Salvador e Índia, mas parece ter sido revertido (pelo menos por enquanto) em outros, incluindo o Brasil e a Polônia.

Para cada país, analisamos uma série de acontecimentos socioeconômicos e políticos para responder a três perguntas importantes: primeiro, a eleição do líder que acabou se envolvendo em um retrocesso estava claramente ligada a uma falha da democracia? Segundo, esse líder fez campanha com uma plataforma antidemocrática? E, em terceiro lugar, quando o retrocesso ocorreu, os cidadãos aceitaram?

Nossas conclusões levantam muitas dúvidas sobre a utilidade da tese da “democracia que não entrega resultados” como uma explicação causal de amplo alcance da recente onda de retrocesso democrático.

co. Essa tese tem algum poder explicativo em certos casos, mas pouco em outros. Mesmo nos casos em que a tese se aplica, ela envolve uma complexidade empírica considerável e exige uma interpretação diferenciada. Nossos achados reforçam, em nível global, um insight crucial extraído do importante estudo de Larry Bartels sobre as tendências democráticas na Europa: o de que as democracias “erodem de cima para baixo” e não por uma decisão de seus cidadãos.<sup>3</sup> Os formuladores de políticas e os provedores de ajuda internacional que buscam conter a erosão democrática em todo o mundo devem direcionar suas energias e fontes de recursos de acordo com essa tendência e priorizar o fortalecimento de instituições e normas que possam restringir a ação dos detentores de poder que atentam contra a democracia.

## Realidades do desempenho

Para examinar se o desempenho socioeconômico ruim precede a eleição de líderes que promovem o retrocesso democrático, analisamos três importantes indicadores econômicos— desigualdade, pobreza e crescimento — nos cinco anos anteriores a cada uma das eleições cruciais em questão.<sup>4</sup> A ideia de que a insatisfação com a crescente desigualdade leva os cidadãos a abraçar políticos iliberais talvez seja a forma mais comum da tese da “democracia que não entrega resultados”. De fato, alguns analistas ocidentais proeminentes, preocupados com o aumento da desigualdade em todo o mundo, apontam-na como uma das principais causas das dificuldades globais da democracia.<sup>5</sup> No entanto, embora os níveis crescentes de desigualdade interna sem dúvida representem muitos problemas para as democracias (e outros tipos de sistema político), a relação com o retrocesso não é óbvia.

Em oito dos doze casos estudados, a desigualdade estava *em tendência de queda* nos cinco anos anteriores às eleições que levaram ao

poder líderes que acabaram atentando contra a democracia, com uma queda média de quase 7% no coeficiente de Gini do país. Nos quatro países em que isso não ocorreu — Brasil, Estados Unidos, Índia e Tunísia —, a desigualdade ficou praticamente estável no período em questão. Um argumento alternativo para a tese da “democracia que não entrega resultados” pode ser que o que é crucial não é a direção da desigualdade, mas o nível geral. Mas, também nesse caso, a hipótese é insuficiente: na maioria dos casos, a desigualdade nos países que retrocederam não foi maior do que a média quando comparada com seus pares regionais. Com relação às taxas de pobreza, o quadro é semelhante: nos cinco anos anteriores ao início do retrocesso, os níveis de pobreza *diminuíram* em nove dos doze países — de maneira substancial em alguns casos, como na Índia e na Polônia.

E quanto ao crescimento econômico? A eleição de líderes antedemocráticos foi normalmente precedida por taxas de crescimento baixas ou decrescentes? Na maioria dos casos, o crescimento foi relativamente estável por pelo menos cinco anos antes do início do retrocesso. E em alguns casos — Bangladesh, Filipinas, Índia, Polônia e Turquia —, o crescimento não era apenas estável, mas relativamente alto em termos regionais e globais. Nos anos que antecederam o retrocesso, esses países foram amplamente considerados estrelas do desenvolvimento em vez de retardatários.

Três dos casos sofreram uma grande desaceleração econômica antes da eleição decisiva: Brasil, Hungria e Tunísia. No Brasil e na Hungria, a desaceleração começou vários anos antes da eleição. Na Tunísia, a pandemia de Covid-19 levou a uma forte recessão no ano anterior ao autogolpe de Saied, dando um tom ainda mais amargo à insatisfação há muito acumulada entre os tunisianos com o fraco desempenho econômico do país na década seguinte à revolução democrática. Os Estados Unidos, por sua vez, sofreram uma desaceleração econômica em 2016, o ano de sua eleição crítica, mas isso ocorreu

após um crescimento relativamente forte (pelo menos em comparação com seus pares democráticos na Europa) de 2010 a 2015.

Embora a tese da “democracia que não entrega resultados” geralmente se concentre nesses elementos centrais do desempenho socioeconômico, o que dizer de outros elementos do desempenho da governança? Dois deles parecem ter desempenhado um papel importante na definição dos resultados das eleições cruciais em alguns dos doze casos: a corrupção e a criminalidade.

No Brasil, o vasto escândalo de corrupção da Operação Lava Jato, que envolveu o Partido dos Trabalhadores e outros atores políticos brasileiros importantes em meados da década de 2010, foi um dos principais fatores de alienação de muitos cidadãos em relação à elite política tradicional do país e de sua virada para Jair Bolsonaro nas eleições de 2018.<sup>6</sup> As percepções de níveis significativos de corrupção também contribuíram para as derrotas dos partidos no poder na Índia em 2014 e no México em 2018.<sup>7</sup>

Com relação à criminalidade, o longo período de níveis extremamente altos de crimes violentos em El Salvador desempenhou um papel central para que os cidadãos desistissem dos dois principais partidos políticos e abraçassem Nayib Bukele nas eleições de 2019 (embora seja importante observar que o país havia, na verdade, registrado uma redução significativa nos homicídios nos três anos anteriores à eleição de Bukele).<sup>8</sup> Nas Filipinas, Rodrigo Duterte focou sua campanha presidencial bem-sucedida na alegação de que a situação da criminalidade no país estava fora de controle e que ele resolveria o problema.

No entanto, mesmo com essa ampliação da lente, a busca pelo que levou à eleição desses vários líderes exige que se olhe além do desempenho insatisfatório que se encaixa facilmente na tese da “democracia que não entrega resultados”. Na Nicarágua, Daniel Ortega conseguiu

voltar ao poder em 2006, em grande parte, porque os dois principais partidos do outro lado do espectro político disputaram os mesmos votos, fazendo com que os 38% de votos de Ortega fossem suficientes para vencer no primeiro turno.<sup>9</sup> Na Polônia, uma combinação complexa de fatores — incluindo promessas de campanha astutamente direcionadas de novos auxílios do governo e um desejo um tanto vago de mudança por parte de muitos eleitores — colocou o partido populista Lei e Justiça na linha de frente em 2015.<sup>10</sup>

Na Turquia, o fato de Recep Tayyip Erdogan ter impulsionado de forma eficaz certos temas sensíveis de cunho islamista ajudou ele e seu Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) a conquistar o poder em 2002 e a permanecer no poder em 2007.<sup>11</sup> E, nos Estados Unidos, não foi principalmente a reação econômica dos americanos da classe trabalhadora que enfrentam dificuldades financeiras e sentem que foram “deixados para trás” que impulsionou a vitória de Donald Trump em 2016, mas sim sua habilidade em explorar animosidades e ansiedades culturais — sobre imigrantes, minorias raciais e China, por exemplo —, bem como outros fatores, como a forte aversão pessoal a Hillary Clinton entre determinados grupos de eleitores nos principais estados decisivos.<sup>12</sup>

Além disso, mesmo quando o desempenho do governo se torna uma questão importante em uma eleição decisiva, as percepções, e não as realidades do desempenho, tendem a ser mais importantes. Como Christopher Achen e Larry Bartels haviam demonstrado, as percepções dos eleitores sobre o desempenho do governo podem estar apenas vagamente ligadas aos fatos objetivos sobre o desempenho do governo. Essa realidade preocupante sobre as eleições e a democracia enfraquece a afirmação de que o sucesso eleitoral de líderes antidemocráticos pode ser atribuído a deficiências específicas de desempenho de seus oponentes no poder.<sup>13</sup> Reforçando essa realidade, nos últimos anos, os candidatos carismáticos vêm demonstrando uma habilidade

notável em moldar negativamente as percepções dos cidadãos sobre o desempenho do titular, um fenômeno talvez alimentado por ambientes de mídia cada vez mais dinâmicos e manipuláveis.

Nas Filipinas, por exemplo, a ênfase no combate ao crime da campanha de 2016 de Duterte foi uma tática demagógica bem-sucedida para despertar o medo do público.<sup>14</sup> Da mesma forma, a ênfase da campanha de Trump de 2016 nos perigos dos fluxos migratórios para os Estados Unidos amplificou os temores dos eleitores de que seu status na sociedade estava ameaçado e repercutiu especialmente entre os brancos sem formação universitária, que apoiaram Trump de forma esmagadora.<sup>15</sup>

Em suma, os resultados das eleições cruciais nos doze casos estudados foram determinados por uma densa mistura de fatores sociais, culturais, políticos e econômicos. Um sentimento de insatisfação por parte dos eleitores estava frequentemente presente, mas suas queixas variavam amplamente em diferentes domínios e, muitas vezes, tinham pouco a ver com o fraco desempenho socioeconômico dos governos. Além disso, os fatores políticos contingentes, como a oposição nicaraguense que dividiu os votos em 2006, e as percepções subjetivas dos eleitores muitas vezes contribuíam significativamente ao lado de fatores mais estruturais. Embora o fracasso da democracia em fornecer benefícios socioeconômicos seja relevante até certo ponto em alguns dos casos, atribuir a isso um papel explicativo central para o retrocesso democrático representa a imposição de uma ideia excessivamente simples em uma realidade altamente complexa.

### **Adesão a quê?**

O outro componente importante da tese da “democracia que não entrega resultados” é a proposição de que, quando os cidadãos se decepcionam com os resultados socioeconômicos da governança demo-

crática, eles conscientemente adotam alternativas antidemocráticas — na verdade, votam contra a democracia por frustração com ela. Aqui, também, o registro dos doze casos em análise não oferece um forte apoio. Em vez disso, reforça outra conclusão crucial de Larry Bartels sobre o surgimento do iliberalismo político na Polônia e na Hungria: quando os poloneses votaram no partido Lei e Justiça em 2015 e a maioria dos eleitores húngaros escolheu o Fidesz e Viktor Orban em 2010, eles estavam votando por mudanças, mas não conscientemente pelo iliberalismo: somente após as eleições é que ficou claro que os vencedores estavam empenhados em remodelar radicalmente o sistema político, resultando em um “illiberalismo de surpresa”.<sup>16</sup>

Nas eleições cruciais analisadas aqui, que levaram ao poder líderes que acabaram minando a democracia, os cidadãos estavam votando por mudanças, como os cidadãos das democracias costumam fazer nas eleições. Mas, na maioria das vezes, não estavam votando em figuras políticas que prometiam abertamente uma ação antidemocrática ou a ameaça de anulação da democracia. Na Turquia, por exemplo, Erdogan não fez campanha com uma plataforma de antiliberalismo político ou antidemocracia nem em 2002, quando foi eleito primeiro-ministro, nem em 2007, quando foi reeleito pela primeira vez. Em vez disso, ele e seu partido se posicionaram na interseção entre a centro-direita e o tradicionalismo islâmico, oferecendo uma alternativa democrática aos principais partidos que, há muito tempo, dominavam a política turca.<sup>17</sup> Em seu primeiro mandato como primeiro-ministro, Erdogan deu início a algumas

---

***Em muitos contextos de retrocesso, seria um erro grave dizer que grande parte dos eleitores está concordando feliz e conscientemente com a erosão democrática — muitos estão sendo ameaçados fisicamente, subornados ou manipulados por meios ilegítimos para que concordem.***

---

reformas democráticas, como a eliminação das restrições à radiodifusão e à divulgação de notícias em curdo, recebendo elogios dos governos ocidentais por suas ações pró-democráticas.<sup>18</sup>

Em Bangladesh, em 2008, quando a população elegeu a Liga Awami, um partido político que viria a restringir significativamente a democracia no país, não estava fazendo uma escolha propositalmente antidemocrática. O histórico da Liga Awami, tanto dentro quanto fora do poder, não era imaculado — o partido às vezes incentivava a violência entre seus partidários, por exemplo.<sup>19</sup> No entanto, em comparação com seu principal rival, o Partido Nacionalista de Bangladesh (BNP), a Liga Awami era indiscutivelmente a escolha mais pró-democrática na época, dadas as várias ações antidemocráticas anteriores do BNP, como governar por meio de decretos do Executivo e fraudar algumas eleições suplementares na década de 1990.<sup>20</sup>

A vitória histórica de Narendra Modi nas eleições de 2014 na Índia foi impulsionada principalmente por seu histórico de sucesso econômico em seu estado natal, Gujarat, e por sua reputação de líder sensato e favorável aos negócios, que promoveria reformas econômicas e combateria a corrupção.<sup>21</sup> Os muitos tunisianos descontentes que votaram em Kais Saied em 2019 também não estavam optando por uma figura antidemocrática. Saied era um acadêmico de direito constitucional que havia ajudado a redigir a Constituição do país pós-Primavera Árabe e prometeu reformas pró-democráticas, como o empoderamento dos governos locais e a incorporação de elementos diretos na democracia, incluindo eleições revogatórias (*recall*). Seu oponente no segundo turno, Nabil Karoui, parecia ser o maior risco para a democracia, pois tinha laços estreitos com o ex-ditador do país, Zine al-Abidine Ben Ali (1987-2011).<sup>22</sup>

Alguns dos líderes eleitos nos países do estudo de caso que mais tarde promoveram a erosão democrática haviam agido de forma antidemocrática em seus passados políticos. No entanto, suas campanhas não foram



baseadas nesse fato, e suas vitórias também não parecem ter sido. Andrés Manuel López Obrador, do México, por exemplo, recusou-se a admitir sua derrota na eleição presidencial de 2012. Mas, quando concorreu novamente em 2018, ele não baseou sua campanha no ataque às instituições ou a normas da democracia mexicana. Em vez disso, a campanha foi orientada em torno de sua promessa de tornar o México um país mais inclusivo por meio de mudanças econômicas fundamentais em favor dos pobres.<sup>23</sup> Na Polônia, o compromisso do partido Lei e Justiça com a democracia foi indubitavelmente prejudicado nas eleições de 2015 — o líder do partido, Jaroslaw Kaczynski, afinal, elogiou o modelo de governança iliberal de Orban e expressou o desejo de implementá-lo na Polônia. Mas o partido manteve essas posições antidemocráticas fora de vista na campanha de 2015, suavizando sua imagem para atrair os eleitores que estavam simplesmente cansados do “enfadonho” partido no poder.<sup>24</sup>

Antes de concorrer à presidência de El Salvador em 2019, Nayib Bukele havia se envolvido em algumas ações iliberais como prefeito de San Salvador, por exemplo, ordenando ataques cibernéticos a jornais que o criticavam. No entanto, em sua campanha presidencial de 2019, ele se posicionou como a opção para salvar a democracia salvadorenha — como um reformista entre os dois velhos partidos do país, à direita e à esquerda, que devolveria o poder ao povo por meio de medidas anticrime e anticorrupção.<sup>25</sup> Daniel Ortega entrou na eleição de 2006 na Nicarágua com um claro passado antidemocrático, tendo presidido o regime autoritário sandinista de 1979 a 1990. No entanto, nos anos que se seguiram, ele participou do multipartidarismo confuso do país. Para sua candidatura em 2006, Ortega não se posicionou contra o establishment político do país, mas sim como um candidato de “amor, reconciliação e perdão”, que faria mais pelos pobres do país do que seus dois rivais de centro-direita.<sup>26</sup>

Em apenas três de nossos doze estudos de caso, pode-se dizer que o vencedor da eleição decisiva em questão fez uma campanha que

prometia especificamente ações antidemocráticas sistêmicas, embora não com a intenção declarada de minar todo o sistema democrático: Duterte, nas Filipinas, e Trump, nos Estados Unidos, ambos em 2016, e Bolsonaro, no Brasil, em 2018. Antes de ser eleito presidente, Duterte havia governado a cidade de Davao com mão de ferro, ordenando execuções extrajudiciais de suspeitos de crimes, usuários de drogas e rebeldes comunistas. Em vez de minimizar isso na campanha, Duterte “deu de ombros para as acusações de abusos de direitos humanos, prometendo implementar seu modelo de Davao em todo o país”.<sup>27</sup> Ele também ameaçou dissolver, calar ou ignorar o Congresso, os tribunais e os ativistas de direitos humanos que atravessassem seu caminho, e elogiou o ex-ditador Ferdinand Marcos.

Donald Trump, nos comícios da campanha de 2016, recebeu aplausos ao defender que sua principal oponente, Hillary Clinton, fosse “presa”, e disse que respeitaria os resultados da eleição somente se ganhasse. Da mesma forma, Bolsonaro, que rejeitou como “fake news” as acusações de que fosse uma ameaça à democracia brasileira, apesar de ser um conhecido apologista da ditadura militar de 1964-85, disse durante a campanha de 2018 que eliminaria seus oponentes políticos “do mapa”.<sup>28</sup> Mesmo nesses casos, no entanto, as ameaças ou promessas antidemocráticas faziam parte de plataformas muito mais amplas que os candidatos defendiam ou se comprometiam a cumprir.

Em suma, a ideia de que os eleitores desses doze países estavam escolhendo propositalmente um caminho antidemocrático ao eleger líderes que acabaram trabalhando contra a democracia uma vez no poder não resiste à análise empírica. Na maioria dos casos, os eleitores estavam abraçando a promessa de mudanças significativas e até mesmo disruptivas, seja em domínios econômicos, sociais ou políticos. Alguns de seus candidatos preferidos representavam um caminho arriscado, democraticamente falando, devido a incidentes ou antecedentes antidemocráticos. Mas, exceto em alguns casos, os eleitores não estavam apoiando

figuras políticas que defendiam o fim da democracia ou questionavam abertamente o valor da democracia em si. A maioria dos eleitores nessas eleições cruciais não estava se voltando contra a democracia. Na verdade, muitos pareciam estar tentando salvar a democracia, por meio de uma mudança acentuada, mas orientada a reformas.

### **Uma vez que o retrocesso está em curso**

É possível argumentar que, mesmo que os eleitores nessas eleições cruciais não estivessem votando conscientemente pelo desmantelamento da democracia, uma vez que esses líderes ganharam o poder e começaram a minar as normas e as instituições democráticas, seus apoiadores abraçaram essas ações? Em outras palavras, se os cidadãos dos países em retrocesso não escolheram a erosão democrática antes do fato, eles se tornam apoiadores complacentes quando essa deterioração entra em curso?

Alguns dos líderes antidemocráticos nos países do estudo de caso obtiveram níveis notavelmente altos de popularidade enquanto estavam no cargo. López Obrador, Bukele, Duterte e Modi se destacam nesse quesito. López Obrador obteve índices de aprovação acima de 60% nos últimos meses de seu único mandato presidencial de seis anos, e sua sucessora escolhida, Claudia Sheinbaum, venceu facilmente as eleições de junho de 2024 no México. Os índices de aprovação de Bukele entre os eleitores salvadorenhos permaneceram altíssimos, às vezes chegando a 90% desde que ele se tornou presidente em 2019, e ele foi reeleito em 2024 com quase 85% dos votos. A popularidade de Duterte também permaneceu alta durante sua presidência, e seu partido venceu as eleições de meio de mandato em 2019, dando-lhe o controle de ambas as casas legislativas. Na Índia, Modi e seu partido ampliaram seu apoio popular durante seus primeiros dez anos no poder.

Esses líderes mantiveram sua popularidade, pelo menos em parte, dando aos seus apoiadores o que eles querem, seja por meio de políticas linha-dura contra o crime em El Salvador e nas Filipinas, políticas econômicas a favor dos pobres no México ou políticas sociais pró-hindus e nacionalismo vigoroso na Índia. Em consonância com as conclusões de Matthew Graham e Milan Svolik sobre os Estados Unidos — de que, em um contexto altamente polarizado, é improvável que os eleitores se voltem contra políticos antidemocráticos quando, em geral, concordam com suas políticas —, muitas pessoas nesses quatro países parecem estar dispostas a ignorar ou a tolerar as ações antidemocráticas de um líder retrógrado.<sup>29</sup> Por exemplo, os eleitores filipinos estavam “dispostos a tolerar execuções extrajudiciais, repressão política e a destruição de instituições liberais porque [viam] Duterte como um líder forte. Eles questionaram seus métodos, mas não sua eficácia”.<sup>30</sup> Em alguns casos, é provável que os partidários dos líderes antidemocráticos não apenas ignorem o fator democracia, mas também adotem o iliberalismo de seu líder — seja na forma de discriminação sistemática contra determinados grupos ou de ataques aos tribunais — porque o consideram justificado, às vezes como vingança por supostos erros do passado.

No entanto, é importante ter cautela ao atribuir a popularidade de alguns líderes retrógrados à satisfação genuína dos eleitores com base nas promessas cumpridas. A maioria desses líderes manipula a opinião pública de várias formas ilegítimas. Os líderes de Bangladesh, Nicarágua e Turquia, por exemplo, reprimiram duramente aqueles que discordam ou criticam o partido no poder. Os líderes de quase todos os doze países em retrocesso empregam um amplo controle sobre a mídia para moldar o espaço informacional a seu favor. Na campanha eleitoral de 2022 na Hungria, por exemplo, o principal candidato da oposição ao cargo de primeiro-ministro teve apenas alguns minutos na televisão dominada pelo Estado para apresentar seu programa aos

eleitores, em contraste com meses de ampla cobertura adulatória do primeiro-ministro Orban e de seu partido.<sup>31</sup> Da mesma forma, antes das eleições de 2023 na Turquia, o canal estatal TRT deu à campanha de Erdogan 32 horas de cobertura, em comparação com apenas 32 minutos de cobertura para seu principal adversário.<sup>32</sup>

Os líderes antidemocráticos também usam frequentemente os recursos do Estado para financiar as campanhas políticas de seus próprios partidos e para cooptar empresas e outros grupos importantes, ao mesmo tempo em que perseguem os opositores com retaliações regulatórias, inspeções fiscais e outras medidas punitivas. Durante a primeira década de Ortega no poder, ele manteve simultaneamente o apoio dos pobres por meio do clientelismo e da comunidade empresarial nicaraguense em troca de contratos lucrativos.<sup>33</sup> Em muitos contextos de retrocesso, seria um erro grave dizer que grande parte dos eleitores está concordando feliz e conscientemente com a erosão democrática — muitos estão sendo ameaçados fisicamente, subornados ou manipulados por meios ilegítimos para que concordem.

No Brasil, nos Estados Unidos e na Polônia, os líderes antidemocráticos perderam popularidade suficiente e enfrentaram instituições compensatórias fortes o bastante para que acabassem perdendo o poder em tentativas fracassadas de reeleição. Sua perda de popularidade teve uma mistura de causas. No caso de Trump, por exemplo, o primeiro ano da pandemia de Covid atingiu duramente sua presidência, tanto os efeitos econômicos negativos quanto as fraquezas expostas em seu estilo de governança. Embora as ações antidemocráticas de Trump, Bolsonaro e do partido Lei e Justiça pareçam ter desempenhado algum papel no enfraquecimento de seu apoio popular, essa não é uma história simples.

Em todos os três casos, parece que as ações antidemocráticas dos líderes não incomodaram muito os principais apoiadores, de acordo com a conclusão de Graham e Svolik mencionada acima. Pesquisas

de opinião antes da eleição presidencial de 2020 nos EUA mostraram que, mesmo antes do pleito, havia um forte desejo entre os partidários de Trump de que o presidente em exercício lutasse contra uma derrota eleitoral. A principal justificativa fornecida por aqueles que apoiaram o esforço de Trump para minar os resultados não foi a preocupação com a integridade da eleição, mas simplesmente o fato de apoiarem Trump e não gostarem de Biden.<sup>34</sup> Esses apoiadores não consideravam suas ações antidemocráticas tão prejudiciais ou estavam dispostos a aceitá-las em troca de outros ganhos políticos.

Ao mesmo tempo, os dados das pesquisas eleitorais indicam que as ações antidemocráticas de Trump, Bolsonaro e do partido Lei e Justiça os prejudicaram na franja de seus círculos de apoiadores — entre os eleitores que decidiram inicialmente experimentar, mas que não estavam necessariamente firmemente comprometidos. Além disso, suas transgressões democráticas ajudaram a mobilizar seus opositores e a levá-los às urnas em número ainda maior. Os ataques do partido Lei e Justiça à democracia polonesa, por exemplo, custaram-lhe o apoio de seus apoiadores anteriores e provocaram protestos em larga escala contra o governo no período que antecedeu as eleições de 2023 na Polônia, o que gerou uma alternância de poder.<sup>35</sup>

## **Priorizando restrições**

A ideia de que o fracasso das democracias em entregar resultados é a principal causa da recente onda de retrocesso democrático é intuitivamente atraente. Muitas democracias estão lutando para proporcionar uma vida segura e próspera aos seus cidadãos, e muitas estão lutando para manter normas e instituições democráticas sólidas. No entanto, as evidências de um vínculo causal entre esses dois fenômenos em doze casos contemporâneos proeminentes de retrocesso democrático são, na melhor das hipóteses, contraditórias. Na maioria dos casos, a

desigualdade e a pobreza estavam diminuindo nos cinco anos anteriores à eleição que levou um líder antidemocrático ao poder, enquanto o crescimento econômico era em grande parte estável ou até mesmo alto. As fortes desacelerações econômicas prejudicaram seriamente a popularidade dos titulares de governos democráticos em três dos casos (Brasil, Hungria e Tunísia), e a insatisfação dos cidadãos em relação aos altos níveis de criminalidade e de corrupção foi um fator fundamental para levar um líder antidemocrático ao poder, pelo menos no Brasil e em El Salvador.

No entanto, de modo geral, foi uma ampla gama de fatores, e não apenas as queixas econômicas e de governança, que levaram os eleitores desses países a elegerem líderes que acabaram corroendo a democracia. Esses fatores incluem ansiedades socioculturais mais amplas, as impressionantes habilidades eleitorais e de retórica de alguns dos líderes em questão, aspectos específicos das leis eleitorais, a nova fluidez e corruptibilidade dos ambientes de mídia em muitas democracias, e o apelo frequente aos eleitores, em quase todos os lugares, da mudança como um fim em si mesmo.

Além disso, a maioria dos vencedores dessas eleições cruciais não fez campanha com promessas de desmantelamento da democracia. Alguns tinham o iliberalismo em seu passado político, incluindo Daniel Ortega e Narendra Modi. Mas mesmo aqueles para os quais isso era verdade concentraram suas estratégias eleitorais em outras questões, como políticas econômicas em favor dos pobres, no caso de Ortega, ou reforma econômica e dinamismo, no caso de Modi. Alguns pareciam ser a escolha mais

---

***O retrocesso tem menos a ver com uma falha da democracia em entregar resultados, mas sim com uma falha da democracia em restringir, ou seja, em conter as ambições e os métodos políticos predatórios de determinados líderes eleitos.***

---

democrática em comparação com seus principais adversários, como em Bangladesh em 2008 e na Tunísia em 2019. O iliberalismo que surgiu nos doze países do estudo de caso foi, portanto, mais um iliberalismo após o fato do que um iliberalismo por promessa. Não se pode dizer que a maioria dos eleitores desses países tenha se afastado conscientemente da democracia ao fazer as escolhas que fizeram nas urnas.

O que isso sugere é que é um erro apontar o fraco desempenho socioeconômico dos governos democráticos e a insatisfação dos cidadãos em relação a esse desempenho como os principais impulsores do retrocesso democrático. O ônus do retrocesso recai sobre os líderes que conquistam o poder por uma ampla gama de razões, inclusive, em muitos casos, prometendo renovar a democracia, mas que, uma vez no poder, acumulam incansavelmente um poder irrestrito, anulando as instituições compensatórias e minando as normas e os procedimentos democráticos fundamentais. Nesses casos, o retrocesso tem menos a ver com uma falha da democracia em entregar resultados, mas sim com uma falha da democracia em restringir, ou seja, em conter as ambições e os métodos políticos predatórios de determinados líderes eleitos.

Essa conclusão não isenta os governos democráticos que estão deixando o poder, nesses e em outros casos, de suas muitas deficiências em termos de como governaram e o que entregaram aos cidadãos, o que, sem dúvida, causou ou agravou inúmeras dificuldades e injustiças. Na verdade, essas deficiências contribuíram para o ressurgimento, nos últimos anos, do antigo debate — que remonta à década de 1960 e antes — sobre se as autocracias são mais capazes do que as democracias de proporcionar benefícios econômicos. Mas nossas conclusões apontam como principais culpados pelo retrocesso democrático os políticos e partidos políticos que agiram de forma antidemocrática e a fragilidade das proteções institucionais da democracia nesses países.



Essa conclusão analítica aponta para uma conclusão política abrangente. A comunidade de organizações públicas e privadas que trabalham internacionalmente para desacelerar ou reverter a maré de retrocesso democrático deve enfatizar o reforço da independência e da força das instituições que servem de proteção contra invasões anti-democráticas por parte de figuras políticas determinadas a passar por cima de instituições compensatórias e obter poder sem controle. No que diz respeito às instituições públicas, isso pode incluir tribunais, órgãos anticorrupção, órgãos de gestão eleitoral e as partes do governo local que preservaram alguma autonomia do controle político nacional. Também pode incluir o trabalho com os parlamentos nacionais, se isso puder ser feito de forma a aumentar o papel do Poder Legislativo como um controle do Poder Executivo. Do lado não governamental, isso geralmente significa apoio à mídia independente e a grupos civis independentes que buscam responsabilizar os governantes, seja protegendo os direitos políticos e civis, aumentando a *accountability* do governo ou combatendo a desinformação política.

Concentrar-se em fortalecer as restrições não é o mesmo que uma estratégia generalizada de apoio político institucional — ela precisa ser cuidadosamente adaptada para reforçar as proteções democráticas e evitar iniciativas de governança brandas que possam, inadvertidamente, ajudar a fortalecer uma estrutura de poder político excessivamente autoconfiante. O ideal é que essa estratégia inclua uma combinação de elementos bem coordenados de políticas de ajuda, intervenções diplomáticas e incentivos econômicos. Nenhum dos vários elementos constituintes dessa estratégia é novo para os defensores da democracia, mas eles devem ser unidos com mais intenção em esforços integrados para reforçar as restrições pró-democráticas ao poder.

Priorizar essa abordagem não significa que os apoiadores internacionais da democracia devam renunciar aos esforços em curso ou em potencial para ajudar governos democráticos novos ou em dificulda-

des a obter melhores resultados socioeconômicos para seus cidadãos. Esses esforços são válidos por si só, pois contribuem para uma vida melhor para as pessoas em todo o mundo democrático. E, em alguns casos, eles podem, com o tempo, ajudar a aliviar as pressões sociopolíticas que poderiam incentivar os cidadãos a se arriscarem com alternativas disruptivas e potencialmente antidemocráticas. Mas esses esforços devem ser vistos como um complemento, e não como um substituto, de uma estratégia primária de fortalecimento das fontes e estruturas internas de controle pró-democrático e de desincentivo aos líderes politicamente predatórios para que não aprofundem suas aventuras antidemocráticas.

## Notas

1. Samantha Power, “How Democracy Can Win: The Right Way to Counter Autocracy”, *Foreign Affairs*, 16 fevereiro 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/samantha-power-how-democracy-can-win-counter-autocracy>.
2. Thomas Carothers e Benjamin Press, “Understanding and Responding to Global Democratic Backsliding”, Carnegie Endowment for International Peace, 20 outubro 2022, <https://carnegieendowment.org/2022/10/20/understanding-and-responding-to-global-democratic-backsliding-pub-88173>.
3. Larry M. Bartels, *Democracy Erodes from the Top: Leaders, Citizens, and the Challenge of Populism* (Princeton: Princeton University Press, 2023).
4. Banco Mundial, “World Development Indicators”, última atualização em 19 dezembro 2023, <https://databank.worldbank.org>.
5. Veja, por exemplo, Joseph E. Stiglitz, “Inequality and Democracy”, *Project Syndicate*, 31 agosto 2023, <https://www.project-syndicate.org/commentary/inequality-source-of-lost-confidence-in-liberal-democracy-by-joseph-e-stiglitz-2023-08>.
6. Wendy Hunter e Timothy J. Power, “Bolsonaro and Brazil’s Illiberal Backlash”, *Journal of Democracy* 30 (janeiro 2019): 68-82.
7. Eswaran Sridharan, “India’s Watershed Vote: Behind Modi’s Victory”, *Journal of Democracy* 25 (outubro 2014): 20-33; e Mariano Sanchez-Talanquer e Kenneth F. Greene, “Is Mexico Falling into the Authoritarian Trap?” *Journal of Democracy* 32 (outubro 2021): 56-71.
8. “A Charismatic Populist Aims for El Salvador’s Presidency”, *Economist*, 2 fevereiro 2019, <https://www.economist.com/the-americas/2019/02/02/a-charismatic-populist-aims-for-el-salvadors-presidency>.
9. Kai M. Thaler, “Nicaragua: A Return to Caudillismo”, *Journal of Democracy* 28 (abril 2017): 157-69.
10. Joanna Fomina e Jacek Kucharczyk, “The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland”, *Journal of Democracy* 27 (outubro 2016): 58-68.

11. Sultan Tepe, “Turkey’s AKP: A Model ‘Muslim-Democratic’ Party?” *Journal of Democracy* 16 (julho 2005): 69-82; e Banu Eligür, “The Changing Face of Turkish Politics: Turkey’s July 2007 Parliamentary Elections”, *Middle East Brief* 22 (novembro 2007): 1-7.
12. Diana C. Mutz, “Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote”, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115 (maio 2018): E4330-E4339.
13. Christopher H. Achen e Larry M. Bartels, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government* (Princeton: Princeton University Press, 2016).
14. Marco Garrido, “The Ground for the Illiberal Turn in the Philippines”, *Democratization* 29 (junho 2022): 674.
15. Brian F. Schaffner, Matthew Macwilliams, Tatishe Nteta, “Understanding White Polarization in the 2016 Vote for President: The Sobering Role of Racism and Sexism”, *Political Science Quarterly* 133 (primavera 2018): 9-34.
16. Bartels, *Democracy Erodes from the Top*.
17. Tepe, “Turkey’s AKP: A Model ‘Muslim-Democratic’ Party?”
18. Veja, por exemplo, Barack Obama, “Remarks By President Obama to the Turkish Parliament”, The White House, 6 abril 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-obama-turkish-parliament>.
19. Ali Riaz, “The Pathway of Democratic Backsliding in Bangladesh”, *Democratization* 28 (janeiro 2021): 179-97.
20. Jalal Alamgir, “Bangladesh’s Fresh Start”, *Journal of Democracy* 20 (julho 2009): 41-55.
21. Rajiv Kumar, “India’s Watershed Vote: What It Means for the Economy”, *Journal of Democracy* 25 (outubro 2014): 46-55.
22. Nate Grubman, “Coups in Tunisia: Transition Arrested”, *Journal of Democracy* 33 (janeiro 2022): 12-26.

23. Vanda Felbab-Brown, “Andrés Manuel López Obrador and a New Era of Politics in Mexico”, *Brookings*, 3 julho 2018, <https://www.brookings.edu/articles/andres-manuel-lopez-obrador-and-a-new-era-of-politics-in-mexico/>.
24. Fomina e Kucharczyk, “The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland”.
25. Manuel Melendez-Sanchez, “Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador”, *Journal of Democracy* 32 (julho 2021): 19-32.
26. Salvador Martí i Puig, “The Adaptation of the FSLN: Daniel Ortega’s Leadership and Democracy in Nicaragua”, trans. Claire Wright, *Latin American Politics and Society* 52 (inverno 2010): 79-106.
27. Julio C. Teehankee e Mark R. Thompson, “The Vote in the Philippines: Electing a Strongman”, *Journal of Democracy* 27 (outubro 2016): 126.
28. Philip Reeves, “With Memories of Dictatorship, Some Brazilians Fear a Hard Right Turn”, NPR, 26 outubro 2018, <https://www.npr.org/2018/10/26/660984573/with-memories-of-dictatorship-some-brazilians-fear-a-hard-right-turn>.
29. Matthew H. Graham e Milan W. Svolik, “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.
30. Garrido, “The Ground for the Illiberal Turn in the Philippines”, p. 684.
31. Kim Lane Scheppele, “How Viktor Orbán Wins”, *Journal of Democracy* 33 (julho 2022): 45-61.
32. Berk Esen e Sebnem Gumuscu, “How Erdogan’s Populism Won Again”, *Journal of Democracy* 34 (julho 2023): 21-32.
33. Ana Gabriela Rojas, “Por qué se rompió el idilio de Daniel Ortega con la Iglesia católica y los empresarios de Nicaragua, sus principales apoyos en la última década”, *BBC News Mundo*, 25 abril 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43875066>.

34. Brendan Hartnett e Alexandra Haver, “Unconditional Support for Trump’s Resistance Prior to Election Day”, *PS: Political Science and Politics* 55 (outubro 2022): 661-67.
35. Fomina e Kucharczyk, “The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland”.

## **A entrega de resultados pela democracia: por que o desempenho democrático importa\***

*Francis Fukuyama, Chris Dann e Beatriz Magaloni*

*Francis Fukuyama é pesquisador sênior, diretor do Instituto Freeman Spogli de Estudos Internacionais e professor (por cortesia) de ciência política na Universidade de Stanford. **Chris Dann** é doutorando em ciência política na Universidade de Stanford. **Beatriz Magaloni** é professora de Relações Internacionais no Departamento de Ciência Política da Universidade de Stanford.*

Nas duas últimas décadas, uma onda de retrocesso democrático atingiu todos os cantos do planeta, colocando em questão a ascensão da democracia. Entre os casos mais conhecidos atualmente estão a Hungria de Viktor Orban, a Turquia de Recep Tayyip Erdogan e El Salvador sob Nayib Bukele, além do Brasil e das Filipinas durante as presidências de Jair Bolsonaro e Rodrigo Duterte, respectivamente. Acadêmicos e formuladores de políticas têm buscado compreender as causas desse fenômeno e como defender a democracia contra ele.<sup>1</sup>

A maioria das abordagens se enquadra em um dos seguintes campos: as explicações do “lado da oferta” focam no comportamento das elites e em como as democracias são corroídas “por dentro” — ou seja, o desmantelamento gradual das instituições democráticas assim que um líder iliberal é eleito, e essas instituições são então utilizadas

\* Publicado originalmente como “Delivering for Democracy: Why Results Matter?”, *Journal of Democracy*, Volume 36, Number 2, April 2025 © 2025 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

contra a própria democracia.<sup>2</sup> Por outro lado, as teorias do “lado da demanda” concentram-se no apoio dos cidadãos, ou na falta dele, à democracia, dando mais ênfase ao desempenho democrático. Até que ponto a percepção de que a democracia não está produzindo resultados alimenta a demanda popular por sistemas políticos alternativos e candidatos que parecem oferecer melhores resultados?

No recente ensaio do *Journal of Democracy* “Misunderstanding Democratic Backsliding” [Compreendendo erroneamente o retrocesso democrático], Thomas Carothers e Brendan Hartnett investigam essa questão. Com base em uma amostra de doze países onde a democracia enfraqueceu, os autores argumentam que a entrega da democracia, utilizando o crescimento do PIB e a desigualdade como indicadores proxy, tem poder limitado para explicar o início do retrocesso.<sup>3</sup> Vejamos a Índia e a Polônia. Carothers e Hartnett argumentam que ambos apresentavam um crescimento econômico excepcional antes de a qualidade de sua democracia começar a declinar.

À medida que pesquisas ao redor do mundo apontam uma queda na satisfação com a democracia,<sup>4</sup> Carothers e Hartnett fazem bem em avaliar a frequentemente alegada conexão entre desempenho e retrocesso democrático. Isso nos ajuda a superar os debates sobre os méritos dos principais índices de democracia na medição do retrocesso democrático, como a Freedom House, a Polity e o projeto Variedades de Democracia (V-Dem).<sup>5</sup> No entanto, a conclusão geral dos autores de que o desempenho tem relevância limitada na explicação da erosão democrática exige mais nuance. Focar apenas nos casos em que houve retrocesso — isto é, a “seleção de casos para estudo com base nos resultados da variável dependente”<sup>6</sup> — naturalmente gera um viés. Para determinar se o desempenho é uma condição precedente sem efeito real, um estudo também precisaria incluir países onde o retrocesso não ocorreu.

Consequentemente, isso pede uma análise mais ampla da medida em que o desempenho importa para a estabilidade e a legitimidade da



democracia. Além disso, há uma crescente preocupação de que até mesmo democracias consolidadas estejam ficando atrás de algumas autocracias, especialmente na provisão de bens públicos em larga escala, como infraestrutura e capacidade de produzir crescimento econômico, reduzir a pobreza e o desemprego, e melhorar a segurança.<sup>7</sup>

Os dados da pesquisa do Pew Research Center indicam que a insatisfação global com a democracia está ligada ao descontentamento econômico. Além disso, organizações como o Edelman Trust Barometer mostram que a confiança no governo é baixa em democracias consolidadas, como França, Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido, mas é mais forte em países autoritários que estão crescendo e investindo rapidamente, como China, Arábia Saudita, Singapura e Emirados Árabes Unidos. Juntos, esses dados sugerem que os cidadãos estão duvidando cada vez mais da capacidade da democracia de entregar resultados.

## **Entrega e o contrato social**

Para entender por que a entrega de resultados é tão importante para a legitimidade democrática, é necessário compreender o princípio fundamental do contrato social, explicado de forma mais famosa em *Leviatã* (1651) de Thomas Hobbes e *Segundo tratado sobre o governo civil* (1690) de John Locke: os cidadãos consentem em ser governados por um soberano, e esse soberano, por sua vez, exerce poder político em benefício da cidadania. Como Margaret Levi escreveu recentemente: “Estabelecer credibilidade requer que o governo cumpra sua parte no contrato implícito com cidadãos e súditos, ou seja: a provisão de bens e serviços, processos justos na formulação e implementação de políticas (de acordo com as normas do local e do momento) e uma capacidade administrativa demonstrável”.<sup>8</sup>

A provisão de serviços públicos não é a única maneira pela qual os governos podem construir confiança entre seus cidadãos — a classe

política também deve ser honesta e comprometida, ou pelo menos percebida como tal, com o bem comum. No entanto, as decisões de política pública podem ter impactos tangíveis e diretos na vida individual. Assim, quando a má gestão econômica leva a grandes crises, o público frequentemente perde a confiança nos governantes e no sistema político como um todo, o que às vezes se manifesta em protestos e agitação generalizados ou no voto para candidatos antissistema que prometem uma alternativa a uma classe política estagnada.

Construir confiança no governo está, portanto, diretamente relacionado a noções de *legitimidade*. Seymour Martin Lipset chamou isso de “autoridade moral para governar”.<sup>9</sup> Como escreveu Larry Diamond, “um longo histórico de desempenho eficaz — na promoção do crescimento econômico e de oportunidades, na redução da pobreza e da desigualdade, na prestação de serviços sociais, no controle da corrupção e na manutenção da ordem política e segurança — constrói um reservatório de legitimidade”.<sup>10</sup>

No entanto, é importante reconhecer que a confiança no governo e a legitimidade por meio do desempenho não são exclusivas dos sistemas democráticos. Diversos estudos empíricos associam a oferta de serviços à conquista dos “corações e mentes” dos cidadãos em diferentes tipos de regimes. Um estudo recente, baseado em um conjunto de dados de 2,8 milhões de pessoas ao redor do mundo, revela uma forte conexão entre confiança no governo e crescimento econômico: sociedades com maior confiança política também apresentam algumas das maiores taxas de crescimento do PIB, incluindo países autoritários como Catar, China, Ruanda e Vietnã; por outro lado, aqueles com menor confiança política muitas vezes enfrentam dificuldades econômicas, incluindo democracias como Espanha, Grécia, Itália e Japão.<sup>11</sup>

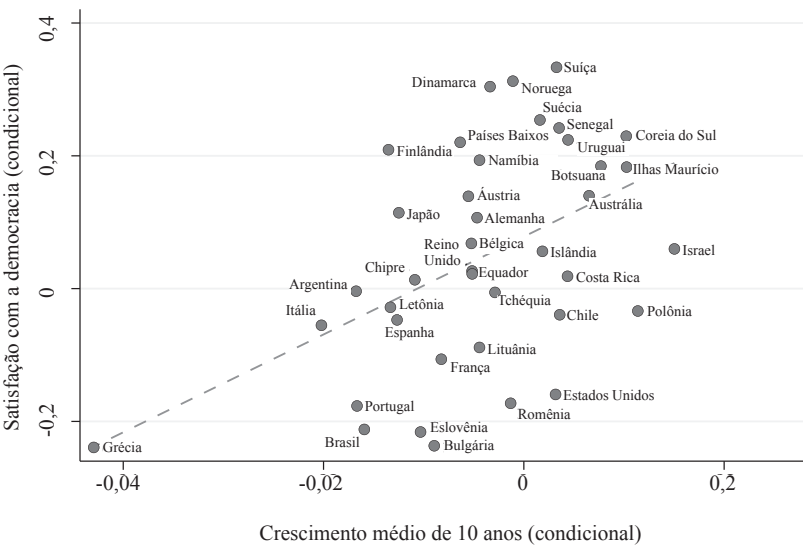
Na última década, as democracias latino-americanas experimentaram um declínio significativo na confiança pública no governo e no apoio à governança democrática, em grande parte devido ao fraco

crescimento econômico. O fim do boom das commodities em meados da década de 2010 marcou o início de uma nova “década perdida”, na qual a estagnação econômica reverteu os avanços anteriores na redução da pobreza e da desigualdade de renda. Taxas persistentemente altas de homicídio e insegurança generalizada na região também minaram a confiança do público nas instituições governamentais e no sistema democrático como um todo.

Para examinar mais profundamente essas tendências, coletamos dados sobre o apoio à democracia harmonizando ciclos de pesquisas como Afrobarômetro, Barômetro Árabe, Barômetro Asiático, South Asia Barometer [barômetro do Sul da Ásia] e Latinobarômetro, Pesquisa Social Europeia, Estudo de Valores Europeus, Life in Transition Survey [pesquisa vida em transição], World Values Survey [pesquisa mundial de valores] e Gallup World Poll [pesquisa mundial Gallup]. Isso abrange aproximadamente 650.000 entrevistados em países que sempre foram democráticos ou experimentaram mudanças de regime desde 1990. Utilizamos questões relacionadas à “satisfação com a democracia”, normalmente mensurada perguntando aos entrevistados se estão satisfeitos com a democracia em uma escala de “muito insatisfeito” a “muito satisfeito”.

Considerando as médias nacionais de dez anos das respostas das pesquisas e o crescimento econômico agregado em período semelhante, a Figura 1 revela uma relação positiva marcante.<sup>12</sup> Em média, cidadãos de sociedades com maior crescimento econômico expressam claramente maior satisfação com a democracia. Isso se aplica não apenas a países que sempre foram democráticos desde o fim da Guerra Fria (Figura 1a), mas também aos “oscilantes” — países que experimentaram heterogeneidade institucional desde 1990 (Figura 1b). Como em todas as correlações transnacionais, há ruído nos dados. No entanto, ainda que a evidência seja puramente descritiva, há uma conexão clara entre apoio à democracia e entrega de resultados, com o crescimento econômico como proxy.

**Figura 1a:** Satisfação com a democracia e crescimento econômico: democracias



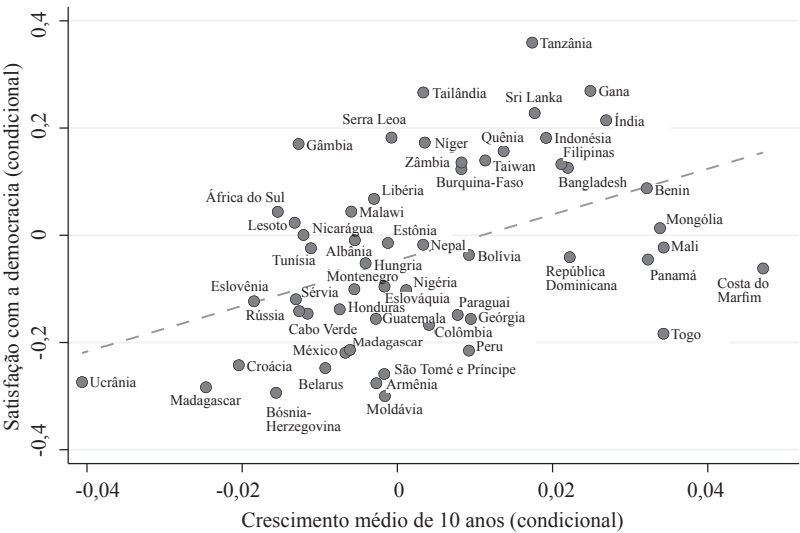
*Nota:* Medimos a satisfação com a democracia criando uma variável dicotômica para cada entrevistado, que assume o valor 1 se ele estiver “satisfeito” ou “muito satisfeito” com a democracia e 0 caso contrário. Em seguida, calculamos as médias nacionais dessa variável ao longo de todos os anos de pesquisa com dados disponíveis (não ausentes) entre 2009 e 2019 (sendo 2019 o último ano para o qual temos dados de crescimento da Penn World Table [PWT]). Tanto a medida de satisfação quanto a taxa média de crescimento de 10 anos são ajustadas para o log do PIB per capita em 2008. A Irlanda é removida como outlier entre as democracias, embora sua inclusão não altere a linha de tendência. Da mesma forma, a linha de tendência para as democracias permanece robusta quando a Grécia é omitida. Finalmente, classificamos os países usando o conjunto de dados Variedades de Democracia (V-Dem) e sua variável *v2x\_regime*. Um país que tem sido democrático desde 1990 é definido como uma “democracia”, enquanto um país que alternou entre democracia e autocracia (em qualquer direção) desde 1990 é definido como “oscilante”.

*Fontes:* Os dados da pesquisa são do Afrobarômetro, Barômetro Árabe, Barômetro Asiático, Estudo de Valores Europeus, Gallup World Poll, Latinobarômetro, Life in Transition Survey, Pesquisa Social Europeia, South Asia Barometer e World Values Survey. Os dados de taxa de crescimento do PIB vêm da Penn World Table.

Além da variação entre países, a satisfação com a democracia em certas democracias em desenvolvimento também está correlacionada com o crescimento econômico. Argentina e Brasil são dois dos prin-

cipais países latino-americanos que passaram por grandes desacelerações econômicas. A Figura 2 mostra que, em ambos os países, a satisfação com a democracia segue um padrão semelhante ao longo do tempo em relação à taxa de crescimento nacional.

**Figura 1b:** Satisfação com a democracia e crescimento econômico: oscilantes



Nota: Consulte a nota da Figura 1a. Para os oscilantes, a Venezuela é excluída como um outlier, embora a linha de tendência permaneça robusta mesmo com sua inclusão.

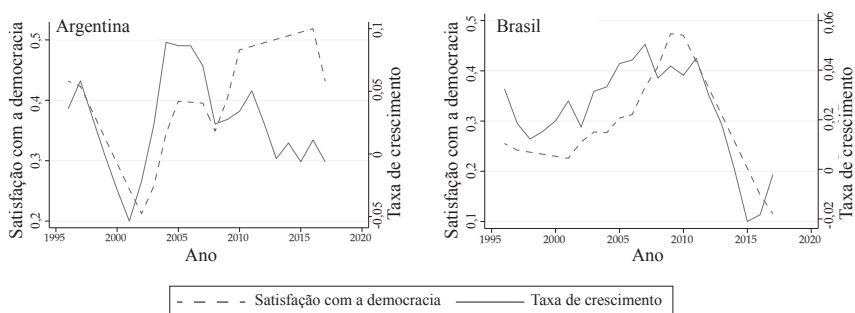
Na Argentina, a satisfação com a democracia despencou durante o colapso econômico e político do país em 2001 — uma crise marcada por moratória da dívida, congelamento de contas bancárias e agitação generalizada. Embora uma recuperação tenha começado sob Néstor Kirchner em 2003, impulsionada por altos preços de commodities, a crise deixou cicatrizes profundas na confiança do país nas instituições e sinalizou uma incapacidade crônica de oferecer bem-estar e desenvolvimento aos cidadãos. O atual presidente da Argentina, o popu-

lista de direita Javier Milei, tem dividido opiniões desde sua eleição em 2023: críticos alertam para um retrocesso democrático, enquanto apoiadores defendem seus esforços para combater a corrupção e corrigir a má gestão fiscal das administrações anteriores.

No Brasil, a satisfação com a democracia aumentou durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010), quando o boom das commodities permitiu um crescimento econômico sustentado e políticas sociais inovadoras reduziram a pobreza. No entanto, após a recessão econômica de 2013–2015, a satisfação com a democracia caiu drasticamente, e o Brasil logo passou por um período de retrocesso democrático sob o presidente de extrema direita Jair Bolsonaro (2019–2022). Em última análise, no entanto, as instituições do país mostraram resiliência.

A correlação dinâmica entre satisfação com a democracia e crescimento econômico também se aplica a democracias mais desenvolvidas que enfrentaram crises, como Espanha e Grécia, conforme ilustrado na Figura 3. Na Grécia, a satisfação democrática caiu drasticamente no final dos anos 2000, durante as crises financeiras e da dívida soberana globais, marcadas por forte contração econômica, alto desemprego e medidas rigorosas de austeridade. Embora o crescimento tenha começado a se recuperar em 2015, a satisfação com a democracia ainda não voltou ao nível anterior. Da mesma forma, na Espanha, a crise financeira desencadeou o colapso do mercado imobiliário, aumento do desemprego e estagnação do crescimento. Apesar de uma recuperação econômica razoável, a satisfação com a democracia permanece persistentemente baixa.

**Figura 2:** Satisfação com a democracia e crescimento econômico ao longo do tempo: Argentina e Brasil



*Nota:* “Satisfação com a democracia” representa as médias nacionais calculadas a partir de uma variável dicotômica criada para identificar se os entrevistados estão “satisfeitos” ou “muito satisfeitos” com a democracia. Os gráficos representam médias móveis de três anos.

*Fontes:* Os dados da pesquisa são do Afrobarômetro, Barômetro Árabe, Barômetro Asiático, Estudo de Valores Europeus, Gallup World Poll, Latinobarômetro, Life in Transition Survey, Pesquisa Social Europeia, South Asia Barometer e World Values Survey. Os dados de taxa de crescimento do PIB vêm da Penn World Table.

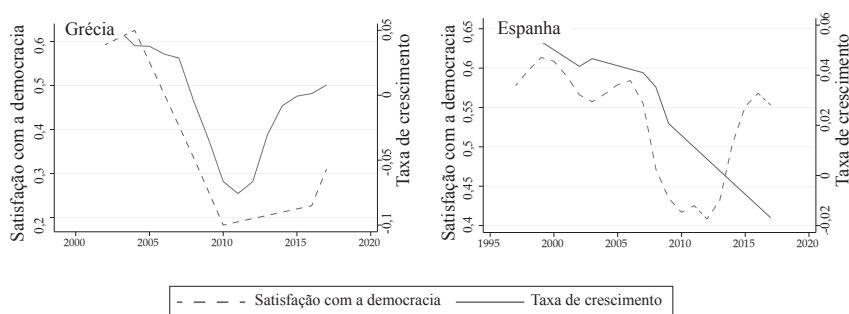
O fraco crescimento econômico e o declínio da satisfação com a democracia em democracias avançadas estão alinhados com uma literatura emergente que relaciona a oferta limitada de serviços e dificuldades econômicas ao voto em partidos de extrema direita, especialmente na Europa. Isso se manifesta em discursos populistas contra a austeridade e na culpabilização de imigrantes pela crise econômica.<sup>13</sup>

Novamente, esses são padrões puramente descritivos nos dados brutos. No entanto, os resultados sugerem uma forte correlação entre crescimento econômico e apoio à democracia. Continua sendo uma área aberta de pesquisa entender como a insatisfação política se manifesta e se desloca de políticas e atores específicos para todo o sistema. Em que momento a insatisfação com o desempenho político ou com determinados governantes se transforma em ceticismo em relação ao projeto democrático como um todo, potencialmente favorecendo alternativas mais autoritárias?

## Legitimidade de processo versus do desempenho

Em contraste com a autocracia, diz-se que a legitimidade da democracia repousa tanto em seu desempenho quanto na presença de *equidade processual*. Mesmo que os resultados não sejam considerados benéficos para o bem-estar, o processo democrático valida as decisões políticas porque agrega preferências diversas e amplia a voz dos cidadãos por meio de oportunidades de participação.<sup>14</sup> O referendo do “brexit” de 2016, que encerrou a adesão do Reino Unido à União Europeia, é um exemplo de um resultado subótimo justificado por um procedimento legítimo.

**Figura 3:** Satisfação com a democracia e crescimento econômico ao longo do tempo: Grécia e Espanha



*Nota:* “Satisfação com a democracia” representa as médias nacionais calculadas a partir de uma variável dicotômica criada para identificar se os entrevistados estão “satisfeitos” ou “muito satisfeitos” com a democracia. Os gráficos representam médias móveis de três anos. Para a Grécia, foi utilizada a série completa de dados disponíveis (não ausentes), pois os dados estavam disponíveis apenas para os anos 2002, 2004, 2008, 2010, 2016 e 2017.

*Fontes:* Os dados da pesquisa são do Afrobarômetro, Barômetro Árabe, Barômetro Asiático, Estudo de Valores Europeus, Gallup World Poll, Latinobarômetro, Life in Transition Survey, Pesquisa Social Europeia, South Asia Barometer e World Values Survey. Os dados de taxa de crescimento do PIB vêm da Penn World Table.

No entanto, as alegações sobre a ascendência da democracia com base em seus méritos processuais podem já não ter o mesmo impacto



de antes. Embora as anteriores “ondas” de democratização possam ter conquistado os corações e mentes dos cidadãos por meio da emancipação e da aquisição inédita de novos direitos, esses veículos de legitimidade podem ter atingido seu limite.<sup>15</sup> Em democracias de baixo desempenho, os cidadãos demonstram cada vez mais insatisfação com o sistema político ao comparecerem menos às urnas, protestarem e apoiarem candidatos antissistema ou até abertamente antidemocráticos. Nos últimos anos, protestos em massa explodiram em democracias como Argentina, Índia e Nigéria, além de Alemanha e Estados Unidos, devido a questões econômicas, legislativas e sociais. Partidos e candidatos antissistema também vêm ganhando eleições ou popularidade em várias democracias consolidadas, incluindo Alemanha, Espanha, Estados Unidos, França, Itália e Reino Unido.

Um artigo recente de coautoria do economista ganhador do Prêmio Nobel Daron Acemoglu mostra que o apoio à democracia é fortemente influenciado pela experiência do cidadão com *episódios bem-sucedidos* de democracia, em oposição à sua experiência geral ao longo da vida em regimes democráticos.<sup>16</sup> O sucesso, nesse caso, é medido por um crescimento econômico robusto, estabilidade política, baixa desigualdade de renda e a provisão de bens públicos (medida pelo gasto público como proporção do PIB).

Independentemente da manipulação da mídia, o forte desempenho de alguns regimes em retrocesso e autocracias é inegável. O crescimento econômico consistente da China inegavelmente tirou milhões da pobreza. Os padrões de vida aumentaram substancialmente na Turquia desde que o Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) surgiu em 2002 com Erdogan. E Ruanda, sob Paul Kagame, que silenciou brutalmente sua oposição, está entre as economias de crescimento mais rápido do mundo e tem sido elogiada por usar “soluções domésticas” para reconstruir a confiança em um Estado antes fragilizado.

Esses exemplos, de forma alguma, justificam o autoritarismo; um histórico de entrega de resultados não exime os abusos de ideais democráticos, como a proteção dos direitos individuais e das liberdades civis. Além disso, nem toda autocracia apresenta bom desempenho. Embora alguns regimes autocráticos alcancem sucesso econômico, muitos outros permanecem no poder apesar de resultados econômicos ruins e do empobrecimento de seus cidadãos. A sobrevivência desses regimes frequentemente depende de repressão sistemática e táticas brutais, incluindo intimidação, vigilância e cooptação. Líderes como Nicolás Maduro (2013–presente) na Venezuela, Robert Mugabe no Zimbábue (1987–2017) e Mobutu Sese Seko no Zaire (1971–1997; atualmente República Democrática do Congo) exemplificam esse modelo. Os três exploraram recursos, enriqueceram seus círculos internos e reprimiram a oposição em meio a sofrimento generalizado e declínio econômico para permanecer no poder.

A democracia, no entanto, não pode se acomodar. Como observa Larry Diamond, “a crença na legitimidade da democracia pode ser moldada pela cultura e pela história, mas também é impulsionada pelo desenvolvimento econômico e pelo desempenho de regimes presentes em comparação com os anteriores”.<sup>17</sup> Esse é um ponto especialmente relevante em um momento em que várias não democracias e regimes em retrocesso estão ganhando legitimidade e demonstrando que podem entregar resultados, ou pelo menos aparentam fazê-lo, apesar dos processos políticos imperfeitos.

### **Por que a entrega de resultados em democracias é difícil**

Com a legitimidade do desempenho em mente, diversas autocracias e democracias em retrocesso têm utilizado projetos de infraestrutura para sinalizar competência, uma vez que são bens públicos alta-

mente visíveis e indutores de crescimento, capazes de gerar benefícios tangíveis para os cidadãos.<sup>18</sup> Embora a China seja um exemplo notável, especialmente com sua Iniciativa Cinturão e Rota, outras não democracias seguiram o mesmo caminho, como o Cazaquistão com seu programa de construção de estradas Nurly Zhol (Caminho Brilhante). Entre as democracias em retrocesso, há evidências de que os investimentos da Turquia em transporte e infraestrutura social aumentaram o apoio ao governo do AKP.<sup>19</sup>

Em contraste, algumas das democracias mais consolidadas do mundo, incluindo Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido, têm enfrentado dificuldades até mesmo para manter a infraestrutura existente. Os Estados Unidos, notadamente, ganharam reputação por sua infraestrutura decadente e por projetos caros e problemáticos, exemplificados pelo colapso da Ponte Francis Scott Key em Baltimore em 2024 e pelo progresso extremamente lento do projeto de trem de alta velocidade da Califórnia, aprovado pelos eleitores do estado em 2008. O Reino Unido, por sua vez, cancelou um grande projeto nacional de transporte em 2023, frustrando muitos cidadãos. O High Speed 2, concebido em 2010, deveria conectar grandes cidades do país à capital e revigorar o crescimento no norte da Inglaterra. Na Alemanha, atrasos contínuos e superlotação no sistema ferroviário nacional, amplamente atribuídos ao subinvestimento na manutenção da infraestrutura, têm irritado os eleitores. Ainda mais emblemáticos são a tão aguardada abertura do Aeroporto de Berlim-Brandemburgo, que finalmente entrou em operação em 2020 após quase uma década de atrasos, e o projeto ferroviário Stuttgart 21, que está em andamento há mais de trinta anos e ainda não foi concluído.

Existem algumas razões óbvias pelas quais as democracias não conseguem realizar projetos públicos voltados ao bem-estar, como infraestrutura, tão rapidamente quanto as autocracias. Por um lado, a devida diligência necessária para acordos ambientais, sociais e de governança pode atrasar projetos, ainda que com a boa intenção de evitar danos ao

meio ambiente. Talvez ainda mais importante, a maioria das democracias consolidadas construiu sua infraestrutura há décadas, o que significa que novos investimentos frequentemente se destinam à manutenção do estoque existente em vez de à construção de novas obras.

Além disso, considerações sobre direitos de propriedade e desapropriações podem impedir o Estado de construir facilmente grandes projetos que cruzam comunidades existentes sem o devido processo legal. Autocracias não enfrentam essas restrições. Por exemplo, na construção do megaprojeto da cidade inteligente The Line, o governo da Arábia Saudita autorizou uma política de “atirar à vista” contra membros de tribos e moradores que se recusassem a deixar suas casas para a limpeza do terreno.<sup>20</sup>

Em última análise, a prestação de serviços é simplesmente mais difícil em ambientes políticos democráticos, onde há atores com poderes formais e informais de veto, ênfase excessiva em procedimentos e mecanismos amplos de participação cidadã em projetos públicos, um ecossistema em constante evolução de mídia independente e tecnologias de informação e comunicação, horizontes políticos de curto prazo e um ceticismo geral sobre a benevolência do governo.

***Atores com poder de veto.*** Sistemas que precisam gerenciar interesses e preferências conflitantes, idealmente alcançando algum consenso entre eles, muitas vezes avançam lentamente e de forma fragmentada na implementação de políticas. A incorporação de vozes de vários constituintes e órgãos governamentais pode resultar em formas de “vetocracia”. Em outras palavras, ter vários atores com poder de veto em diferentes níveis de governo pode tornar a entrega de projetos de infraestrutura uma tarefa quase impossível. Além disso, quando os impactos visíveis e tangíveis de um projeto estão altamente concentrados em determinados grupos de eleitores, pode surgir uma oposição do tipo “não no meu quintal” (NIMBY), causando atrasos na construção e aumentando os custos.<sup>21</sup>

***Procedimentalismo e participação pública.*** Outro fator que impede uma entrega democrática rápida e eficiente são os processos de formulação de políticas atolados em camadas de procedimentos que às vezes impedem até mesmo o início de projetos — desde novos empreendimentos habitacionais até melhorias em estradas e pontes. Regras processuais rigorosas, destinadas a legitimar decisões políticas e evitar a captura de agências governamentais, motivam a proliferação desses processos (o que Nicholas Bagley apelidou de “fetiche do procedimento”<sup>22</sup>). No entanto, não está claro se essa ênfase em procedimentos administrativos, frequentemente em detrimento da entrega de resultados, funciona conforme o esperado.

Consideremos a transparência. Nas democracias, aumentar a transparência — por meio de mecanismos como leis de liberdade de informação, por exemplo — é geralmente visto como uma boa prática que ajuda a legitimar a tomada de decisões. Em termos de prestação de serviços, a redução da corrupção costuma ser um objetivo central dos esforços de transparência. No entanto, ao contrário da maioria dos eleitores individuais, que raramente comparecem a audiências públicas para levantar preocupações sobre projetos, grupos de interesse altamente investidos normalmente travam longas batalhas políticas que impedem ou atrasam os governos na implementação de políticas. Determinar a melhor forma de viabilizar e incentivar a transparência e outros meios de participação pública sem comprometer a entrega continua sendo um desafio para a maioria das democracias.

***Mídia e tecnologia.*** Um ambiente de mídia livre é, sem dúvida, uma fonte fundamental de responsabilização em sociedades democráticas, garantindo a capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos e consequências eleitorais para governantes de desempenho insatisfatório. No entanto, existem compensações, como em todos os mecanismos de controle de poder, e a capacidade de um governo de

entregar de forma rápida e eficaz pode ser prejudicada quando suas ações estão sob forte escrutínio. O crescimento das redes sociais, em particular, e o advento de novas tecnologias de informação e comunicação, nas palavras do ex-analista da CIA Martin Gurri, “colocam os governos em uma situação delicada, onde qualquer erro, qualquer evento inesperado, pode levar um público conectado às ruas”.<sup>23</sup>

Essas tecnologias também podem levar a uma desconexão entre a entrega real e a percepção pública. O recente e intrigante descompasso entre o forte crescimento sob o governo Biden e o sentimento do consumidor foi parcialmente atribuído a fontes de notícias negativamente tendenciosas sobre a economia, algo que aumentou significativamente desde o final da década de 2010.<sup>24</sup>

Embora as redes sociais e outras tecnologias que servem como plataformas para aumentar a transparência às vezes possam restringir regimes autoritários, o controle e a supressão da mídia por parte desses regimes garantem que os governantes não sofram reveses devido à indignação pública provocada por reportagens negativas ou histórias desfavoráveis disseminadas online. Muitos dos autocratas atuais, em vez de derivarem legitimidade por meio de apelos ideológicos amplos ou do culto à personalidade, usam a mídia para controlar ou manipular informações e convencer os cidadãos da competência do governo.<sup>25</sup>

***Horizontes temporais.*** Os ciclos eleitorais e as distorções que às vezes produzem são outro fator que afeta o desempenho dos sistemas democráticos. Metas de políticas que não se alinham com o ciclo eleitoral podem comprometer seriamente o compromisso de um governo com a implementação de medidas para enfrentar problemas de longo prazo, como investimentos em infraestrutura ou ações climáticas.<sup>26</sup> Além disso, nenhum político ou formulador de políticas deseja que um investimento iniciado por ele seja creditado a um sucessor se sua concretização ocorrer após sua saída do cargo.

**Ceticismo.** Não é apenas a arquitetura institucional dos governos democráticos que dificulta a prestação de serviços. Como observou o filósofo escocês do século 18 David Hume em *Ensaaios Morais, Políticos e Literários* (1758), as democracias frequentemente fomentam entre os cidadãos um ceticismo em relação à benevolência governamental. Embora se possa argumentar que essa desconfiança é “saúdável”, pois promove mecanismos de responsabilização sólidos e desencoraja a fé cega nas diretrizes estatais, suas implicações para a entrega são mais sutis.<sup>27</sup> Para fornecer bens públicos, os governos às vezes precisam implementar políticas que exigem um nível suficiente de confiança, como o aumento de impostos para gerar receita. No entanto, se os cidadãos se recusarem a cumprir essas exigências, restringindo a capacidade do governo de oferecer serviços, isso pode aumentar ainda mais a desconfiança popular. O resultado é um ciclo vicioso de entrega malsucedida e pessimismo crescente sobre a capacidade da democracia.

Em uma entrevista de 2024, o então secretário dos Transportes dos Estados Unidos, Pete Buttigieg, descreveu essa dinâmica: “Uma das razões para o declínio [da confiança política] tem sido uma espécie de ciclo de retroalimentação entre instituições públicas decepcionando as pessoas e estas, então, hesitando em empoderar essas instituições para resolver seus problemas”. Em relação à infraestrutura especificamente, Buttigieg reconheceu que, se as pessoas estão “olhando ao redor e [...] vendo uma infraestrutura decadente”, podem pensar: “Ah, o governo é péssimo para consertar esses problemas” e decidir que financiar o governo com seus impostos é um mau investimento.<sup>28</sup>

## **Como as democracias podem voltar a produzir resultados**

A percepção de que a democracia é incapaz de entregar resultados para seus cidadãos, ou pelo menos faz isso de maneira ineficaz, está amplamente disseminada.<sup>29</sup> Sua reputação já foi melhor. As conquistas das democracias consolidadas eram antes incomparáveis: o Reino Unido inaugurou o primeiro sistema de metrô do mundo, o London Underground, em 1863. Os Estados Unidos, sob Franklin D. Roosevelt (FDR), construíram a Ponte Golden Gate, a Ponte da Baía de Oakland e a Represa Hoover em um intervalo de cinco anos na década de 1930. O presidente Dwight D. Eisenhower, ao aprovar a Lei Federal de Auxílio Rodoviário de 1956, lançou um dos maiores projetos de obras públicas do século 20, o sistema de rodovias interestaduais. Hoje, os requisitos de licenciamento por si só tornariam tais conquistas impossíveis nos Estados Unidos. Então, o que as democracias podem fazer para recuperar sua capacidade de entrega?

Como destacado anteriormente, a desconfiança dos cidadãos em relação ao governo e a incapacidade do governo em fornecer serviços públicos se reforçam mutuamente. Para reconstruir a confiança na democracia, no entanto, caberá aos governos darem os primeiros passos e reunir a vontade política necessária para realizar projetos ambiciosos. No entanto, para investimentos de longo prazo, como infraestrutura ou soluções para mudanças climáticas, governos em exercício sempre temem que a oposição um dia recebam o crédito por suas iniciativas políticas. Superar esses inevitáveis problemas de confiança para restaurar a fé na capacidade da democracia de entregar resultados exigirá um amplo consenso entre diferentes partes do espectro político.

A Austrália é um exemplo de país onde há um profundo compromisso bipartidário para a execução de grandes obras públicas. O país viveu um boom de infraestrutura na última década, construindo pro-



jetos como o West-Connex, o maior túnel rodoviário da Austrália, e o Sydney Metro, outro grande investimento em transporte. Notavelmente, na Figura 1a, a Austrália aparece no canto superior direito do espectro, demonstrando tanto alto crescimento quanto elevada satisfação com a democracia.

Mesmo na parte inferior da distribuição na Figura 1a, o progresso não foi completamente insignificante. A Grécia iniciou uma recuperação econômica notável desde a crise da zona do euro de 2011; o sucesso do governo foi impulsionado por um projeto de reconstrução do Porto de Pireu (embora seja irônico que o projeto tenha sido realizado por empreiteiros chineses, tendo êxito em parte por evitar o uso de mão de obra sindicalizada). Nos Estados Unidos, o governador da Pensilvânia, Josh Shapiro, foi amplamente elogiado por reconstruir a rodovia I-95, encontrando soluções para contornar os numerosos obstáculos de licenciamento que dificultam projetos de infraestrutura nos EUA.

É claro que a infraestrutura não é o único componente da entrega em democracias. Programas governamentais podem abordar uma série de questões sociais, incluindo saúde, nutrição, educação e emprego. Os programas do New Deal de FDR, lançados durante a Grande Depressão (1929–1940), ilustram como os gastos sociais podem entregar esses bens aos cidadãos, conquistando sua confiança e apoio. Por exemplo, o Civilian Conservation Corps (1933–1942), um programa federal de geração de emprego, aumentou os rendimentos ao longo da vida e melhorou a saúde dos participantes. Evidências também mostram que esses programas fortaleceram o patriotismo entre os beneficiários, que compraram mais títulos de guerra e se voluntariaram em maior número durante a Segunda Guerra Mundial.<sup>30</sup>

Em democracias menos desenvolvidas, uma série de políticas se mostrou eficaz na redução da pobreza, ao mesmo tempo em que conquistou ampla popularidade, tornando-se politicamente vantajosas para os governantes. Exemplos incluem programas de transferência condi-

cionada de renda, como o Bolsa Família (Brasil), que fornece assistência financeira a famílias de baixa renda em troca do cumprimento de requisitos de saúde e educação. Investimentos em infraestrutura básica, como água potável, saneamento e eletricidade confiável, melhoram significativamente a saúde e a qualidade de vida. Da mesma forma, iniciativas como a Cobertura Universal de Saúde (Tailândia) melhoraram o acesso à saúde para milhões de pessoas. Essas medidas não apenas reduzem a pobreza e promovem o bem-estar público, mas também fortalecem o apoio popular aos governos que as implementam.

---

***Quando as estradas estão esburacadas, as pontes estão desmoronando e os grandes planos de investimento para revitalizar economias locais se tornam elefantes brancos, os cidadãos naturalmente questionam o valor da democracia.***

---

A boa gestão econômica e a criação de empregos também são essenciais. Isso é especialmente importante para os jovens, que demonstram maior insatisfação com a democracia. As gerações mais jovens que ingressam no mercado de trabalho em países que experimentaram “décadas perdidas” de estagnação econômica, como Espanha, Grécia e Japão, também apresentam altos níveis de desconfiança em relação ao governo.<sup>31</sup>

No entanto, é importante reconhecer que a infraestrutura é uma das formas mais visíveis de entrega governamental. Isso é especialmente relevante em democracias onde projetos antigos chegaram ao fim de seu ciclo de vida. Quando as estradas estão esburacadas, as pontes estão desmoronando e os grandes planos de investimento para revitalizar economias locais se tornam elefantes brancos, os cidadãos naturalmente questionam o valor da democracia.

Nada disso implica que as democracias devam imitar governos autoritários para aumentar a velocidade do progresso. Críticos da democracia devem reconhecer uma distinção fundamental entre o governo

democrático e o autoritário: o poder dos eleitores nas democracias de responsabilizar seus líderes. Esse tipo de responsabilização não existe em regimes autocráticos, onde os cidadãos não decidem quem ascende ao poder ou quem é removido do cargo. Essa diferença essencial destaca a grande vantagem das democracias: sua capacidade de corrigir rumos e se adaptar às necessidades e demandas da sociedade por meio da transição pacífica de poder, quando respeitada.

Mas, apesar de todas as virtudes e vícios da democracia, existem contradições internas que afetam o quanto e como os governos podem avançar em suas agendas políticas. As restrições ao Poder Executivo e as estruturas de responsabilização impostas por eleições competitivas são mecanismos necessários de controle, mas o foco excessivo nos processos democráticos e administrativos pode dificultar o progresso nas áreas que os cidadãos mais desejam ver avançar. A institucionalização de uma abordagem maximalista da democracia por meio de procedimentalismo excessivo, na melhor das hipóteses, levará a atrasos na entrega de resultados, minando ainda mais a confiança dos cidadãos no projeto democrático. Para restaurar essa confiança, as democracias devem resolver essas tensões internas, encontrando o equilíbrio adequado entre entrega e responsabilização, garantindo ambos.

## Notas

1. Nancy Bermeo, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy* 27 (janeiro 2016): 5–19.
2. Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (Nova York: Crown, 2018) [Ed. bras.: *Como as Democracias Morrem*, Zahar, 2018].
3. Thomas Carothers e Brendan Hartnett, “Misunderstanding Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy* 35 (julho 2024): 24–37. Os países analisados no estudo são Bangladesh, Brasil, El Salvador, Estados Unidos, Filipinas, Hungria, Índia, México, Nicarágua, Polônia, Tunísia e Turquia.
4. Richard Wike, Laura Silver e Alexandra Castillo, “Many Across the Globe Are Dissatisfied with How Democracy Is Working”, Pew Research Center, 29 abril 2019, <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/>.
5. Andrew T. Little e Anne Meng, “Measuring Democratic Backsliding”, *PS: Political Science and Politics* 57 (abril 2024): 149–61; Andrew T. Little e Anne Meng, “What We Do and Do Not Know About Democratic Backsliding”, *PS: Political Science and Politics* 57 (abril 2024): 224–29.
6. Barbara Geddes, “How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics”, *Political Analysis* 2 (1990): 131–50.
7. Charles Dunst, *Defeating the Dictators: How Democracy Can Prevail in the Age of the Strongman* (Londres: Hodder and Stoughton, 2023).
8. Margaret Levi, “Trustworthy Government: The Obligations of Government and the Responsibilities of the Governed”, *Daedalus* 151 (outono 2022): 215.
9. Seymour Martin Lipset, “The Social Requisites of Democracy Revisited”, *American Sociological Review* 59 (fevereiro 1994): 1–22.
10. Larry Diamond, “Power, Performance, and Legitimacy”, *Journal of Democracy* 35 (abril 2024): 5–22.
11. Timothy Besley, Chris Dann e Sacha Dray, “Growth Experiences and Trust in Government”, LSE Working Paper (no prelo).

12. Esses números refletem os achados de Besley, Dann e Dray em “Growth Experiences and Trust in Government”. Eliminamos ambas as variáveis do log do PIB per capita inicial de nosso conjunto de dados para garantir que os resultados não sejam influenciados por níveis de renda diferenciados que codeterminam a satisfação com a democracia e o desempenho econômico. Os eixos, portanto, representam resíduos ajustados.

13. Ver, por exemplo, Leonardo Baccini e Thomas Sattler, “Austerity, Economic Vulnerability, and Populism”, *American Journal of Political Science* (no prelo), <https://dx.doi.org/10.1111/ajps.12865>; Camille Bedock e Pavlos Vasilopoulos, “Economic Hardship and Extreme Voting Under the Economic Crisis: A Comparison Between Italy and Greece”, *Revue Européenne des Sciences Sociales* 53, n. 1 (2015): 177–96.

14. Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* (Princeton: Princeton University Press, 2006).

15. Samuel P. Huntington, “Democracy’s Third Wave”, *Journal of Democracy* 2 (primavera 1991): 12–34.

16. Daron Acemoglu et al., “(Successful) Democracies Breed Their Own Support”, *Review of Economic Studies*, 16 maio 2024, <https://doi.org/10.1093/restud/rdae051>.

17. Diamond, “Power, Performance, and Legitimacy”, p. 13.

18. Dunst, *Defeating the Dictators*.

19. Mevlude Akbulut-Yuksel, Dozie Okoye e Belgi Turan, “Expressway to Votes: Infrastructure Projects and Voter Persuasion”, *Economic Journal* 134 (janeiro 2024): 48–94; Melissa Marschall, Abdullah Aydogan e Alper Bulut, “Does Housing Create Votes? Explaining the Electoral Success of the AKP in Turkey”, *Electoral Studies* 42 (junho 2016): 201–12.

20. Merlyn Thomas e Lara El Gibaly, “Neom: Saudi Forces ‘Told to Kill’ to Clear Land for Eco-City”, BBC News, 9 maio 2024, <https://www.bbc.com/news/world-middleeast-68945445>.

21. Francis Fukuyama, “Vetocracy: Too Much Law and Too Little Infrastructure”, *American Interest* 12 (janeiro-fevereiro 2017), <https://www.the-american-interest.com/2016/11/08/too-much-law-and-too-little-infrastructure/>; Edward L. Glaeser e Giacomo A.M. Ponzetto, “The Political Economy of Transportation Investment”, *Economics of Transportation* 13 (março 2018): 4–26.

22. Nicholas Bagley, “The Procedure Fetish”, *Michigan Law Review* 118 (dezembro 2019): 345–402.
23. Martin Gurri, *The Revolt of the Public and the Crisis of Authority in the New Millennium* (San Francisco: Stripe Press, 2018), 90.
24. Ben Harris e Aaron Sojourner, “Why Are Americans So Displeased with the Economy? Measuring Whether Economic News Has Become More Negative”, Brookings, <https://www.brookings.edu/articles/why-are-americans-so-displeased-with-the-economy/>.
25. Sergei Guriev e Daniel Treisman, “Informational Autocrats”, *Journal of Economic Perspectives* 33 (outono 2019): 100–27; Arturas Rozenas e Denis Stukal, “How Autocrats Manipulate Economic News: Evidence from Russia’s State-Controlled Television”, *Journal of Politics* 81 (julho 2019): 982–96.
26. Timothy Besley e Torsten Persson, “The Political Economics of Green Transitions”, *Quarterly Journal of Economics* 138 (agosto 2023): 1863–906; Finn E. Kydland e Edward C. Prescott, “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy* 85 (junho 1977): 473–92.
27. William Mishler e Richard Rose, “Trust, Distrust, and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies”, *Journal of Politics* 59 (maio 1997): 418–51.
28. “What Pete Buttigieg Learned Playing JD Vance”, *New York Times*, The Ezra Klein Show, 24 setembro 2024, <https://www.nytimes.com/2024/09/24/opinion/ezra-klein-podcast-pete-buttigieg.html>.
29. Carothers e Hartnett, “Misunderstanding Democratic Backsliding”.
30. Anna Aizer et al., “The Lifetime Impacts of the New Deal’s Youth Employment Program”, *Quarterly Journal of Economics* 139 (novembro 2024): 2579–635; Bruno Caprettini e Hans-Joachim Voth, “New Deal, New Patriots: How 1930s Government Spending Boosted Patriotism During World War II”, *Quarterly Journal of Economics* 138 (fevereiro 2023): 465–513.
31. Wike, Silver e Castillo, “Many Across the Globe Are Dissatisfied with How Democracy Is Working”; Besley, Dann e Dray, “Growth Experiences and Trust in Government”.

## A ascensão do autoritarismo legislativo\*

*Paolo Sosa-Villagarcia, José Incio e Moisés Arce*

*Paolo Sosa-Villagarcia é pesquisador do Instituto de Estudos Peruanos e bolsista HC2P de 2024 do Projeto de Integridade Eleitoral. José Incio é professor-assistente de ciências sociais na Pontifícia Universidade Católica do Peru. Moisés Arce é professor de ciência política na Universidade Tulane.*

O século 21 trouxe uma nova ameaça à democracia na América Latina. Esse perigo não vem de golpes militares ou de presidentes que usurpam o poder, mas de um lado mais surpreendente: a ameaça vem de legislaturas eleitas pelo povo. Os estudos sobre o retrocesso democrático enfatizam os perigos do “engrandecimento do Poder Executivo”,<sup>1</sup> com o Poder Legislativo sendo visto como uma das ferramentas que o Executivo usa ao tentar concentrar o poder. Esse relato, entretanto, não pode explicar casos contemporâneos, como os da Guatemala e, sobretudo, do Peru, onde fortes tendências autoritárias se manifestaram no próprio Parlamento.

Esse caminho “não Executivo” para o retrocesso ainda não foi bem compreendido. A presença de um corpo de legisladores democraticamente eleitos no centro de um regime autoritário parece contraintuitiva. No entanto, em determinadas circunstâncias, a hegemonia legislativa pode se tornar real. Compreender essas condições — e as formas

\* Publicado originalmente como “The Rise of Legislative Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, Volume 36, Number 2, April 2025 © 2025 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

de lidar com elas para proteger a democracia constitucional — é uma tarefa importante para quem estuda a governança democrática.

Como é amplamente conhecido, a América Latina tende a sofrer com Executivos que são muito fortes ou muito fracos, levando à instabilidade política em vários países. Quando o Executivo é forte demais, ele usa o Legislativo como escudo para ajudar a encobrir a concentração descontrolada de poder que subverte o Estado Democrático de Direito e produz o “retrocesso democrático”.<sup>2</sup> Diferentemente de um golpe militar, não há uma ruptura única com a democracia, mas sim uma cooptação gradual de instituições-chave. A Venezuela, com o golpista que se tornou presidente Hugo Chávez (1999-2013), e a Nicarágua, com Daniel Ortega (no poder), são dois exemplos recentes.

Já quando o Executivo é muito fraco, normalmente não há uma coalizão que o suporte e proteja dentro do Legislativo. Se a economia vacilar ou se a corrupção presidencial for exposta, o Congresso geralmente pedirá o impeachment e removerá o presidente da República. A alta frequência de impeachments na região — desde 1995, onze presidentes latino-americanos tiveram que deixar o cargo como resultado direto ou indireto de processos de impeachment — sugere que o uso desse mecanismo estava sendo “esticado” por motivos políticos.<sup>3</sup>

O ex-presidente do Paraguai Fernando Lugo (2008-2012), por exemplo, sofreu impeachment e foi destituído em apenas dois dias em junho de 2012, e não teve tempo nem mesmo de preparar uma defesa. A politização da instituição do impeachment por um Legislativo dominante pode resultar em uma “armadilha do impeachment”, na qual a destituição do presidente não proporciona nenhum alívio para os problemas políticos, econômicos e sociais subjacentes, mas, em vez disso, leva a pedidos de destituição do novo presidente, e assim por diante. Os seis presidentes que o Peru teve desde 2016 sugerem Executivos fracos demais para governar e talvez o surgimento dessa “armadilha do impeachment”.



As consequências políticas do aumento do poder do Legislativo sobre o Executivo ainda não estão claras. Os estudiosos inicialmente pensaram que estavam assistindo à “parlamentarização” dos regimes presidenciais. O impeachment removeu presidentes que se tornaram profundamente impopulares ou altamente corruptos, mas sem causar um colapso democrático.<sup>4</sup> Embora alguns autores tenham falado de “golpes parlamentares” ou “neogolpes”,<sup>5</sup> especialmente quando as bases para o impeachment eram duvidosas, a implantação de procedimentos de impeachment não era vista como uma ameaça à democracia.

As relações disfuncionais entre os poderes Executivo e Legislativo (sem uma coalizão governamental estável) foram vistas inicialmente como uma “bênção disfarçada”, pois impediam que os presidentes se tornassem poderosos o suficiente para levar a cabo um retrocesso democrático.<sup>6</sup> Mais recentemente, no entanto, os estudiosos interpretaram essa disfuncionalidade como uma forma de diluição do poder ou “esvaziamento democrático”.<sup>7</sup> A alta rotatividade do Executivo, como visto no Peru recentemente, é inconsistente com as noções de “engrandecimento do Executivo” ou acúmulo de poder. A diluição do poder é um problema porque pode tornar as democracias “ingovernáveis” e pode até resultar em seu colapso.<sup>8</sup>

O perigo para a democracia constitucional de um Legislativo dominante é menos bem compreendido do que o perigo do engrandecimento do Executivo. Aníbal Pérez-Liñán admite que Legislativos dominantes podem desestabilizar os governos, mas acrescenta que os legisladores “não têm comando suficiente de clientelismo, recursos orçamentários e forças de segurança” para impor um governo autoritário.<sup>9</sup> Os estudiosos do “esvaziamento democrático” também consideram improvável que o Poder Legislativo realize uma tomada autoritária de poder, já que os políticos que ocupam as cadeiras do Congresso na América Latina tendem a se concentrar no curto prazo e “não sentem nenhum incentivo para cooperar” uns com os outros.<sup>10</sup>

Legislaturas excessivamente ousadas e outros sinais de que as relações entre o Executivo e o Legislativo estão fora de sintonia podem resultar rapidamente em uma nova eleição e à formação de uma nova coalizão de governo. Se o domínio do Legislativo se prolongar por muito tempo, no entanto, o resultado pode ser uma coalizão de governo que desconsidera as condições básicas da democracia. Legisladores movidos por cálculos convergentes de curto prazo podem começar a colaborar na consecução de objetivos compartilhados, como aumentar seu poder sobre as instituições de controle (cortes, comissões eleitorais,

---

***Se estiver livre de freios e contrapesos e sem uma sociedade civil que resista, um Legislativo dominante pode ser um problema tão grande quanto um Executivo que se engrandece.***

---

e assim por diante), ao mesmo tempo em que se blindam do controle. Um Legislativo dominante, se estiver livre de freios e contrapesos e sem uma sociedade civil que resista, pode ser um problema tão grande quanto um Executivo que se engrandece. A Guatemala, onde uma coalizão legislativa de criminosos e oligarcas tentou dismantelar as instituições democráticas do país, é um exemplo recente.<sup>11</sup>

O caso do Peru, que analisamos detalhadamente neste artigo, é ideal para examinar os efeitos de longo prazo sobre a democracia de uma legislatura arrogante, como a que o país tem tido desde 2016. Os partidos são hiperfragmentados e os legisladores agem principalmente de acordo com “o mais curto de seus objetivos de curto prazo”.<sup>12</sup> No entanto, uma coalizão legislativa conseguiu concentrar e aumentar seu poder.

## **O que é autoritarismo legislativo?**

Ao longo do último meio século, os cientistas políticos que estudam a democracia identificaram diferentes caminhos para a democra-

tização e a autocratização,<sup>13</sup> bem como as condições que dão origem a regimes híbridos.<sup>14</sup> A hegemonia do Executivo é muito importante na maioria dos relatos. Eles mostram como regimes híbridos ou autoritários podem se formar à medida que o poder se acumula em um único líder ou em um grupo que governa por meio do Poder Executivo. O que esses relatos não mostram é como o poder também pode ser concentrado por grupos no Legislativo. Essa concentração de poder define outro caminho para o retrocesso democrático, por meio do que chamamos de autoritarismo legislativo crescente.

Tradicionalmente, os acúmulos de poder fora do Executivo têm sido entendidos como uma ameaça direta à boa governança, mas apenas indireta à democracia. Rodrigo Barrenechea e Alberto Vergara, por exemplo, descrevem um processo de “esvaziamento democrático”<sup>15</sup> no qual a democracia é corroída não por um Executivo que usurpa o poder, mas pelo fato de o poder estar excessivamente distribuído entre os políticos (geralmente deputados), que o exercem apenas de forma fragmentada e sem coordenação entre si. A democracia se enfraquece em meio à disfuncionalidade, mas nenhum *caudilho* ou regime autoritário parece tomar o lugar da democracia. Ignora-se o risco de que grupos de legisladores — movidos por interesses estreitos e de curto prazo — possam minar o sistema de freios e contrapesos e, assim, destruir um pilar fundamental da democracia.

Como não há um único líder forte — nenhum Alberto Fujimori (Peru), Hugo Chávez (Venezuela), Daniel Ortega (Nicarágua) ou Nayib Bukele (El Salvador) — centralizando o poder e aumentando o controle sobre as instituições políticas, econômicas e sociais, o autoritarismo legislativo é mais difícil de ser detectado. Esses presidentes, sendo que os dois primeiros já estão mortos e os dois últimos seguem no poder, usaram o clientelismo, a força e as manipulações da lei para manter sua própria autoridade e suprimir a oposição. Os órgãos legislativos, por definição, criam legalidade: eles podem aprovar leis para

expandir seus próprios poderes ou fazer com que o Poder Executivo atenda a vários grupos de interesse. Os Parlamentos também podem mudar o que os tribunais podem fazer ou alterar o número e a composição dos órgãos judiciais. Na ausência de um partido governante único e disciplinado, todas essas decisões poderiam ser descartadas como ameaças descoordenadas.

As evidências sugerem que o autoritarismo legislativo pode existir sem um partido forte ou uma coalizão de governo bem definida. Se os interesses e as intenções se alinharem e houver votos suficientes no Congresso, as restrições ao poder do Legislativo podem ser deixadas de lado. O Partido Revolucionário Institucional (PRI) do México foi um exemplo próximo: ele não era o veículo de um único líder, mas concentrava o poder e, frequentemente, contornava os processos democráticos e os mecanismos de responsabilização.

Coalizões como a que apoiou o PRI durante seu longo apogeu (que abrangeu as últimas sete décadas do século 20) podem manipular os processos legislativos internamente, controlar as principais instituições estatais e empregar o clientelismo para manter seu domínio. Essas coalizões geralmente se formam em ambientes políticos fragmentados, onde nenhum ator pode dominar de forma independente. Diferentemente dos regimes autoritários tradicionais liderados por um único líder, o autoritarismo baseado em coalizão pode ser mais resistente e adaptável, pois a estrutura de poder não depende de um único indivíduo, mas de uma rede de atores influentes. No autoritarismo legislativo baseado em coalizão, o Poder Executivo recebe ordens dos grupos que dominam o Legislativo, e não o contrário.

## **Construindo o autoritarismo legislativo**

O autoritarismo legislativo implica um Parlamento com muito poder e poucos limites. Ao estudar suas ações, perceberemos dois

processos em curso que se reforçam mutuamente: no primeiro, o Poder Legislativo concentra poderes e autoridades em si mesmo. Chamamos isso de “concentração de poder”. No segundo, o Legislativo se blinda do controle limitando a fiscalização que outros poderes podem exercer. Chamamos isso de “restrição de controle”. No primeiro processo, o Legislativo aumenta seu próprio poder, enquanto no segundo, ele reduz o poder de outros poderes e instituições estatais (sendo que essas últimas geralmente incluem tribunais e agências de controle independentes).

Se apenas um processo for observado, temos uma variante do que Guillermo O'Donnell chamou de “democracia delegativa”.<sup>16</sup> Se observarmos os dois processos em curso — o Congresso expandindo seu poder e tentando controlar as ações de outras instituições do Estado que precisam de autonomia para desempenhar suas funções adequadamente —, então sabemos que estamos diante de um caso de autoritarismo legislativo em formação.

***Concentração de poder.*** Assim como os presidentes — os tradicionais concentradores de poder — as legislaturas podem e de fato usam meios formais e informais para obter mais poder. Na maioria dos casos, as mudanças formais ocorrem depois que as regras do jogo já foram informalmente questionadas e transformadas. O Poder Legislativo toma o poder primeiro e depois procura formalizar suas ações por meio de leis ou decisões constitucionais.

A invasão legislativa é uma estratégia informal. Ela envolve interpretar as leis — talvez de maneira flagrantemente espúria — ou simplesmente agir de forma a invadir as funções e os poderes de outras instituições. O engrandecimento legislativo, por outro lado, ocorre de maneira mais formal, à medida que o Congresso expande suas funções, por exemplo, no controle ou na supervisão de gastos, para se sobrepor ou competir com as funções de outras instituições.

***Restrição de controle.*** A restrição de controle é mais difícil de ser alcançada do que a concentração de poder. Esta última significa aumentar os próprios poderes do Legislativo; a primeira significa reduzir o que outras instituições podem fazer — uma tarefa inerentemente mais contenciosa, pois exige que o Congresso se imponha contra outros braços do Estado de forma a reduzi-los. Mais uma vez, podem ser usadas estratégias formais e informais. O objetivo é restringir quaisquer controles que possam ser colocados sobre o Poder Legislativo. Diluir a supervisão, reduzir seu escopo e as penalidades que ela pode acarretar ou neutralizar as instituições substituindo pessoas chaves, tudo isso faz “parte do jogo” para um Congresso ambicioso que busca erodir os freios e contrapesos do Estado Democrático de Direito.

Uma estratégia informal popular é a cooptação legislativa. Ela inclui assumir o controle de instituições contratando, demitindo ou punindo seus principais funcionários com a intenção de roubar dessas instituições a autonomia que elas foram projetadas para ter. Órgãos do Estado que deveriam ter certa independência para que pudessem fazer seu trabalho são transformados em acessórios do Congresso que cumprem suas ordens, ponto final. O que isso significa para os freios e contrapesos é óbvio.

A restrição formal de controle ocorre quando o Congresso aprova ou altera leis para se proteger, reduzindo diretamente os poderes de outras instituições. Essa estratégia de “blindagem” é mais evidente e, portanto, mais provável de sofrer resistência das instituições visadas, bem como da sociedade civil e da comunidade internacional.<sup>17</sup> Os efeitos observáveis incluem reduções nos poderes de supervisão dos tribunais, promotores, comissões eleitorais e órgãos de ouvidoria.

## O caso peruano

O retrocesso que se instalou na democracia do Peru desde 2016 é evidente. Todos os principais índices — o da Economist Intelligence Unit, da Freedom House e o projeto Variedades da Democracia (V-Dem) — rebaixaram recentemente a classificação do país. A Freedom House o classifica como “parcialmente livre” em vez de “livre”. Esse não pode ser um caso de engrandecimento do Executivo: o retrocesso vem ocorrendo mesmo quando o Poder Executivo está em baixa, com vários presidentes em poucos anos, um número recorde de reformas ministeriais e índices de aprovação presidencial que chegam a 5%. O Congresso do Peru, por sua vez, é visivelmente dominante. Ele vem expandindo seus poderes e, ao mesmo tempo, limitando sua responsabilidade.

A disfuncionalidade Executivo-Legislativo no Peru evoluiu em três fases distintas desde 2016.<sup>18</sup> Inicialmente, o Congresso buscou a hegemonia quando seu principal partido, o Fuerza Popular, aprovou por duas vezes o impeachment do presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK, 2016-2018) e forçou sua renúncia em março de 2018.

A segunda fase começou naquele ano, quando o companheiro de chapa e vice-presidente de PPK, Martín Vizcarra (2018-2020), assumiu a sucessão e tentou restaurar o poder do Executivo. Ele apresentou um referendo popular em dezembro de 2018, no qual 86% dos eleitores proibiram a reeleição imediata dos membros do Congresso.<sup>19</sup> Na mesma votação, no entanto, uma parcela ainda maior derrotou sua tentativa de introduzir o bicameralismo. A falta de alianças partidárias de Vizcarra deixou-o vulnerável à oposição do Congresso. Em 2020, ele também sofreu dois impeachments, e perdeu seu cargo após uma votação de condenação na segunda vez.

A terceira fase começou com as eleições de abril de 2021. Pedro Castillo, um outsider populista de esquerda, conquistou a Presidência

do Peru por uma pequena margem em um segundo turno contra a líder da Fuerza Popular, Keiko Fujimori (filha de Alberto Fujimori).<sup>20</sup> Enquanto isso, o Congresso instaurava uma agenda antirreformista que o levou a se opor não apenas aos planos do eleito, mas também a reformas anteriores que buscavam aumentar a capacidade do Estado de regular a mineração e o ensino superior.<sup>21</sup>

O Congresso peruano tem se concentrado mais na mudança das características do regime do que no avanço de políticas amplas. Essa mudança diminuiu muito o poder do Executivo. A atual Presidente Dina Boluarte, companheira de chapa de Castillo e sucessora depois que ele também sofreu impeachment, no início de dezembro de 2022, conseguiu permanecer no cargo em grande parte seguindo as diretrizes da coalizão dominante do Congresso\*.

**Concentração de poder.** Há evidências substanciais de que o Congresso do Peru adquiriu mais poder por meio de estratégias formais (engrandecimento) e informais (usurpação), alterando o equilíbrio entre os poderes. Desde 2016, o Parlamento tem demonstrado uma falta de contenção no exercício de suas prerrogativas formais. Durante a legislatura de 2011–16, o Congresso convocou onze vezes ministros de Estado para questionamento. Durante os três primeiros anos da legislatura seguinte, fez isso 26 vezes. Além disso, o atual Congresso destituiu seis membros do gabinete ministerial, em comparação com apenas dois entre 2011 e 2016. Surgiram relatórios investigativos de líderes do Congresso exigindo controle sobre as nomeações de ministros e ameaçando a presidente da República com impeachment em caso de recusa.<sup>22</sup> Embora convocar e censurar ministros estejam dentro das responsabilidades do Legislativo, o uso intenso desses poderes de supervisão indica que eles

---

\* Nota do editor brasileiro: Na madrugada de 10 de outubro de 2025, a presidente Dina Boluarte foi destituída do cargo após o Congresso peruano aprovar uma moção contra ela por “incapacidade moral permanente” para enfrentar o crime organizado no país. O presidente do Congresso, José Jerí, de 38 anos, assumiu a Presidência do Peru interinamente, até as eleições previstas para ocorrer em abril de 2026.



estão sendo aplicados por motivos políticos, para controlar as principais decisões políticas, e não para fiscalizar o governo

A legislatura peruana também expandiu formalmente seu poder político por meio de mudanças nas regras. Um exemplo notável é a aquisição de funções orçamentárias, anteriormente exclusivas do Executivo, após uma decisão favorável do Tribunal Constitucional do Peru — uma decisão facilitada pela cooperação prévia do Congresso com o Tribunal. A campanha de expansão de poder do Parlamento não mostra sinais de desaceleração. As propostas legislativas atuais buscam conceder à Comissão Permanente do Congresso a autoridade para convocar e censurar ministros mesmo quando a legislatura estiver fora de sessão, potencialmente estendendo o controle político durante o ano todo.

Além disso, os projetos de lei que estão sendo considerados afrouxariam a interpretação do artigo 102, cláusula 2, da Constituição peruana de 1993, que torna dever do Congresso “assegurar o respeito à Constituição e às leis; e fazer o que for necessário para responsabilizar os infratores”. A interpretação espúria que o Congresso está considerando leria “o que for necessário” de forma ampla para aumentar de fato o poder do Legislativo sobre o Executivo.

A concentração de poder prosseguiu com o mínimo de resistência por parte do Executivo. A falta de resistência levou os observadores a sugerirem que a Presidência do Peru foi transformada em um cargo amplamente cerimonial. Seja como for, a inclinação da balança do poder em favor do Congresso está corroendo a viabilidade da democracia peruana.

**Restrição de controle.** O Congresso peruano tem empregado várias estratégias formais (blindagem) e informais (cooptação) para reduzir as competências e os poderes de outras instituições que possam prejudicar seu poder. Conforme observado acima, a restrição de controle é

mais difícil de ser implementada do que a concentração de poder, dada a probabilidade de resistência, não apenas das próprias instituições visadas, mas também dos defensores da sociedade civil peruana e da comunidade internacional. As ações recentes que visam à autonomia do Conselho Nacional de Justiça (JNJ, iniciais de *Junta Nacional de Justicia*) — o órgão independente encarregado de supervisionar as nomeações judiciais, disciplinar juízes e promotores e escolher o chefe da autoridade eleitoral — exemplificam isso. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Organização dos Estados Americanos expressaram preocupação com as tentativas do Congresso de remover os membros do JNJ, afirmando que tais medidas prejudicam a independência judicial e o Estado de direito.<sup>23</sup>

Outra vítima notável de cooptação foi o Tribunal Constitucional. Como a mais alta corte do país para casos constitucionais, ela desempenha um papel fundamental na resolução de conflitos entre os poderes do governo central. De 2016 a 2022, o Congresso tentou suspender alguns membros da Suprema Corte e alterar a maneira pela qual os juízes eram escolhidos para fazer parte dela. Em 2022, o conflito diminuiu com a vitória do Congresso. Ele conseguiu substituir todos os sete juízes da Corte Constitucional, enviando para o alto escalão juristas com históricos controversos e laços estreitos com blocos de legisladores. Essa Corte totalmente reformulada emitiu decisões que expandiram os poderes do Congresso, dando ao Legislativo mais controle sobre as iniciativas orçamentárias, a seleção do ouvidor nacional e as investigações sobre o JNJ. A balança de poder agora se inclina claramente a favor do Congresso.

O ouvidor (oficialmente conhecido como Defensor do Povo) é um intermediário fundamental entre os cidadãos e o governo. O atual Congresso fez duas mudanças importantes. Em 2023, nomeou como ouvidor um advogado e ex-congressista que não tem experiência reconhecida em direitos humanos. Também eliminou a concorrência pública para o cargo de

ouvidor e reduziu as qualificações exigidas para o cargo. Essas mudanças, possibilitadas por uma nova decisão do Tribunal Constitucional, levantam questões sobre a integridade e a independência desse órgão.

O Congresso continuou suas tentativas de dissolver o JNJ e demitir figuras importantes, como a promotora Zoraida Ávalos. Ao interferir na seleção dos membros do JNJ, o atual Congresso peruano busca minar a autonomia e a imparcialidade do sistema judiciário.

Atualmente, existem leis para proteger as ações do Congresso e restringir a responsabilidade horizontal. A Lei 31.355 de outubro de 2021 restringiu o escopo e a interpretação dos votos de confiança mencionados nos artigos 132 e 133 da Constituição do Peru. Essa legislação recente limita esses votos a assuntos diretamente relacionados à política do governo e exclui reformas constitucionais ou questões que afetem as competências exclusivas do Congresso. Ela estabelece que somente o Congresso pode interpretar quando a confiança foi negada. Essas alterações impedem efetivamente a repetição da decisão do Presidente Vizcarra, em setembro de 2019, de dissolver o Congresso, que se baseou em sua interpretação de um voto de não confiança após a recusa do Congresso em aprovar sua proposta de reforma constitucional. O Congresso reduziu a capacidade do Executivo de justificar a dissolução do Congresso no futuro.

Embora os poderes do Executivo tenham sido reduzidos, a lei que regulamenta a vacância da Presidência da República deixou a interpretação de “incapacidade moral” subjetiva. Isso é significativo porque o Congresso invocou a cláusula de “incapacidade moral de servir” do artigo 113 em 2020 e, novamente, em 2022, para retirar do cargo primeiro o presidente Vizcarra e, depois, o presidente Castillo (PPK havia sido ameaçado com isso em 2018, mas renunciou antes que o Congresso pudesse votar sobre o assunto). Declarar a Presidência vaga devido a uma declaração do Congresso sobre a incapacidade moral do titular não é o mesmo que um processo de impeachment e condenação, mas está ao

lado dele como uma arma que pode ser usada pelo Legislativo, obviamente aumentando ainda mais seu poder sobre o Executivo.

A prática de blindagem do Congresso se estende não apenas ao Legislativo como um corpo coletivo, mas também a legisladores individuais que possam ter cometido crimes. Um exemplo flagrante é uma lei que isenta os partidos políticos de investigações envolvendo organizações criminosas e lavagem de dinheiro, embora (ou precisamente porque) vários partidos representados no Parlamento estejam atualmente sob tais investigações. Já uma nova lei que beneficia o crime organizado barra efetivamente os mandados de busca, exigindo que o advogado do suspeito esteja presente sempre que o mandado for executado.<sup>24</sup>

No Peru, a concentração de poder e a restrição de controle se alimentam mutuamente e minam os freios e contrapesos. A cooptação dos juízes do Tribunal Constitucional engrandeceu o Poder Legislativo, dando-lhe maior poder sobre as decisões orçamentárias. A interferência na equipe do JNJ e da ouvidoria permitiu que o Congresso reduzisse ou neutralizasse as funções de supervisão dessas instituições. A coalizão legislativa dominante também está criando escudos legais contra a prestação de contas. No final de 2024, o Congresso estava promovendo o bicameralismo com a intenção de conceder ao novo Senado maior supervisão sobre os órgãos do Executivo e do Judiciário.

### **Por que o autoritarismo legislativo?**

Em um típico retrocesso democrático liderado pelo Executivo, um presidente forte corrói a Constituição para concentrar mais poder e acabar com a oposição. No autoritarismo legislativo baseado em coalizão, por outro lado, pode não haver um único fator determinante do retrocesso, mas, com base na experiência peruana, consideramos pelo menos três explicações diferentes.

Primeiro, uma reação contra Executivos dominantes é uma explicação plausível. No caso peruano, os primeiros movimentos do Congresso começaram em resposta às reformas feitas pelo presidente Ollanta Humala (2011–16) com o objetivo de melhorar a capacidade do Estado e como uma estratégia de oposição contra PPK (2016-2018). Entretanto, Martín Vizcarra (2018-2020) representou o verdadeiro ponto de inflexão. Ele tomou medidas radicais, como a dissolução do Congresso e a convocação de um referendo, e desfrutou de popularidade e capital político sem precedentes. Isso nunca foi tão verdade quanto durante os primeiros meses da pandemia de Covid-19, quando Vizcarra governou às custas de um novo Congresso. Sua destituição, em novembro de 2020, mostrou que até mesmo uma legislatura muito fragmentada, repleta de parlamentares neófitos, poderia, caso se sentisse pressionada o suficiente, dar um golpe devastador no Poder Executivo, pondo fim em uma presidência.

Em segundo lugar, por trás do autoritarismo legislativo baseado em coalizão pode haver uma lógica de preservação. Nesse caso, o poder é perseguido principalmente para manter o status quo, e não para promover uma transformação (o objetivo típico do retrocesso liderado pelo Executivo). O caso peruano mostra que a fragmentação política extrema pode coexistir com a possibilidade de estabelecer pactos e consensos dentro do Congresso. A cola que une os legisladores peruanos é a determinação de dar mais liberdade à atividade de mineração e ao ensino superior privado, dois setores que os ex-presidentes Humala e PPK tentaram dar ao Estado mais poder para regular. O que, na superfície, parece ser um “esvaziamento” anárquico ou uma “democracia sem poder”, pode ter sua própria lógica mais profunda como uma tentativa de preservar ou restaurar um status quo. Somente a presença de tal lógica pode explicar por que os políticos predadores mudaram de estratégias de curto para longo prazo.

Terceiro, a oposição a atividades investigativas excessivamente zelosas e a processos por corrupção pode estar alimentando o autorita-

rismo legislativo no Peru. Desde as revelações da Operação Lava Jato, iniciada no Brasil com consequências relevantes no Peru, o combate à corrupção deixou uma marca na política peruana.<sup>25</sup> Não há um único presidente eleito desde 2001 que não tenha sido acusado de corrupção, e alguns foram presos por isso. Prefeitos e governadores regionais enfrentam investigações semelhantes, e alguns veem a conquista de uma cadeira no Congresso como uma forma de se proteger atrás do escudo da imunidade parlamentar.<sup>26</sup> Uma ameaça comum pode gerar os incentivos necessários para que a agenda de concentração de poder e restrição de controle avance no Parlamento. As preocupações comuns dos legisladores com relação a isso também podem ajudar a explicar por que tantos deles querem acabar com a proibição da reeleição e adicionar mais assentos ao Congresso na forma de uma câmara alta.

O Congresso peruano atual se caracteriza pela grande quantidade de políticos inexperientes, mas isso não significa que eles sejam incapazes de agir em conjunto. Uma cadeira no Congresso tornou-se um espaço político mais atraente, mais fácil de preencher e menos provável de ser controlado. Em contrapartida, os presidentes da República peruanos têm durado, em média, menos de dois anos no cargo. Grupos ou coalizões com intenções alinhadas podem surgir em ambientes legislativos altamente fragmentados e revelar fortes propensões autoritárias.

Os partidos peruanos são fracos e mudam constantemente, mas temos em mente que o poder é sempre relacional e o Legislativo preencheu um vácuo político deixado por uma série de Executivos muito fracos. Políticos descoordenados, apesar de não terem um programa ou uma ideologia unificada, se uniram para assumir o controle do Congresso e mirar em instituições consideradas ameaçadoras. Assim como o retrocesso democrático liderado pelo Executivo, esse processo não aconteceu de uma só vez, mas como uma série de iniciativas legislativas incrementais (formais e informais) que podem parecer inócuas se vistas individualmente.

Devido à dinâmica institucional, o “esvaziamento democrático” pode ser apenas um estado de coisas transitório, embora recorrente. Também pode ser um estado que pode acompanhar a formação de um autoritarismo legislativo baseado em coalizão. Uma coalizão criminosa-oligárquica como a observada na Guatemala provavelmente considerará o autoritarismo legislativo um tipo de regime naturalmente confortável devido à sua aparente fragmentação e às coalizões obscuras não aparentes. Tanto na Guatemala quanto no Peru, o Poder Legislativo é claramente o centro de gravidade. Os acadêmicos precisam prestar mais atenção nas consequências políticas de períodos prolongados de disfuncionalidade Executivo-Legislativo, no surgimento de coalizões de legisladores em ambientes altamente fragmentados e no impacto da hegemonia legislativa sobre a democracia.

## Notas

1. Nancy Bermeo, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy* 27 (janeiro 2016): 5–19.
2. Bermeo, “On Democratic Backsliding”; Maxwell A. Cameron, “Political Regimes: Components, Crises, and Change”, in Maxwell A. Cameron e Grace M. Jaramillo, orgs., *Challenges to Democracy in the Andes: Strongmen, Broken Constitutions, and Regimes in Crisis* (Boulder: Lynne Rienner, 2022), 23–46.
3. Aníbal Pérez-Liñán, “Impeachment or Backsliding? Threats to Democracy in the Twenty-First Century”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 33, n. 98 (2018): 1–15.
4. Kathryn Hochstetler e David Samuels, “Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America”, *Comparative Politics* 43 (janeiro 2011): 127–45.
5. Fabiano Santos e Fernando Guarnieri, “From Protest to Parliamentary Coup: An Overview of Brazil’s Recent History”, *Journal of Latin American Cultural Studies* 25 (dezembro 2016): 485–94.
6. Pérez-Liñán, “Impeachment or Backsliding?”, 11.
7. Rodrigo Barrenechea e Alberto Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, *Journal of Democracy* 34 (abril 2023): 82–83 [Ed. bras.: “Peru: o perigo de uma democracia fraca”, *Journal of Democracy em Português* 12, n. 2 (2023)].
8. Steven Levitsky e Maxwell A. Cameron, “Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”, *Latin American Politics and Society* 45 (outono 2003): 1–33; Barrenechea e Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”.
9. Pérez-Liñán, “Impeachment or Backsliding?”, 11.
10. Barrenechea e Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, p. 82–83.
11. Rachel A. Schwartz e Anita Isaacs, “How Guatemala Defied the Odds”, *Journal of Democracy* 34 (outubro 2023): 21–35.



12. Barrenechea e Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, 77.
13. Steven Levitsky e Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Nova York: Cambridge University Press, 2010).
14. Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (Nova York: Crown, 2018) [Ed. bras.: *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018]; Aníbal Pérez-Liñán, Nicolás Schmidt e Daniela Vairo, “Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America, 1925–2016”, *Democratization* 26 (junho 2019): 606–25.
15. Barrenechea e Vergara, “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, 77.
16. Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy?”, *Journal of Democracy* 5 (janeiro 1994): 55–69.
17. Laura Gamboa, *Resisting Backsliding: Opposition Strategies Against the Erosion of Democracy* (Nova York: Cambridge University Press, 2022).
18. Moisés Arce e José Incio, “Perú 2017: Un Caso Extremo de Gobierno Dividido”, *Revista de Ciencia Política* 38, n. 2 (2018): 361–77.
19. Paolo Sosa Villagarcia e Gabriela Camacho G., “Gobernabilidad y control político: el equilibrio de poderes en la reforma política”, em Eduardo Toche M., ed., *Perú Hoy: Una Cuestión de Confianza* (Lima: Desco, 2019): 39–54.
20. Gabriela Camacho e Paolo Sosa-Villagarcia, “Peru’s Democracy Is at a Breaking Point”, *Foreign Policy*, 15 julho 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/07/15/peru-democracy-president-pedro-castillo>.
21. As reformas buscaram regular o crescimento da mineração informal, que deixou uma grande marca no desmatamento e no crime organizado, e a expansão do ensino superior privado sem padrões básicos de ensino.
22. Luis Paucar, “Keiko Fujimori y César Acuña exigieron ministerios a Dina Boluarte, según chat inédito: ‘Si la tía no atraca, la vacan’”, *Infobae*, 29 julho 2024, <https://infobae.com/peru/2024/07/29/keiko-fujimori-y-cesar-acuna-exigieron-ministerios-a-dina-boluarte-segun-chat-inedito-si-la-tia-no-atraca-la-vacan>.

23. Andina, “IACHR Expresses Concern over Investigation Against Peru’s JNJ, Calls for Due Process”, 25 setembro 2023, <https://andina.pe/agencia/noticia-iachr-expresses-concern-over-investigation-against-perus-jnj-calls-for-due-process-956601.aspx>; “The Integrity of the Peruvian Electoral System Is at Risk Due to the Imminent Removal of Members of the National Board of Justice in Peru”, Washington Office on Latin America, 7 março 2024, <https://www.wola.org/2024/03/the-integrity-of-the-peruvian-electoral-system-is-at-risk-due-to-the-imminent-removal-of-members-of-the-national-board-of-justice-in-peru>.
24. Roger Merino, “The Lumpen State: X-Ray of Peru’s Far Right in Power”, *NACLA*, 5 setembro 2024.
25. Ezequiel A. Gonzalez-Ocantos et al., *Prosecutors, Voters and the Criminalization of Corruption in Latin America: The Case of Lava Jato* (Cambridge: Cambridge University Press, 2023).
26. Moisés Arce e Andrea Segovia Marín, “La descentralización política y la corrupción en el Perú”, em Rodrigo Barrenechea e Alberto Vergara, Orgs., *Democracia asalta: El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)* (Lima: Universidad del Pacífico, 2024), 91–121.

# Exclusão religiosa e as origens da democracia\*

*Şener Aktürk*

*Şener Aktürk é professor de Relações Internacionais na Universidade de Koç.*

**P**or que a democracia moderna se originou na Europa Ocidental? Alguns dos primeiros e mais duradouros parlamentos começaram a surgir e a ganhar importância nessa região na mesma época em que judeus e muçulmanos estavam sendo expulsos ou erradicados da Espanha, França, Hungria, Inglaterra e Portugal entre as décadas de 1290 e 1490. No final da Idade Média, a Europa Ocidental tornou-se a região mais religiosamente homogênea do mundo, e essa extraordinária homogeneidade religiosa estava relacionada às origens e à consolidação dos primeiros parlamentos. Por outro lado, embora muito mais tarde, a diversidade religiosa contribuiria para o colapso de regimes parlamentares de curta duração em sistemas políticos não ocidentais, como os impérios czarista e otomano. O debate em curso sobre diversidade e democracia tem sido frutífero e instigante, mas inconclusivo, porque a maioria dos estudiosos não tem sido capaz de distinguir entre os tipos de diversidade: étnica, linguística, racial e religiosa. O tipo de diversidade mais desafiador para a democracia, no passado e no presente, tem sido a diversidade religiosa.

\* Publicado originalmente como “Religious Exclusion and The Origins of Democracy”, *Journal of Democracy*, Volume 36, Number 3, July 2025 © 2025 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Muitos pensadores importantes sugeriram que algum tipo de homogeneidade cultural, que eles descrevem como um “sentimento de companheirismo” ou unidade nacional, é uma condição necessária para a democracia representativa. Em contraste, os estudiosos que investigaram a relação entre democracia e diversidade (étnica, linguística e racial) frequentemente concluíram que não há uma relação negativa entre democracia e diversidade e que “não há correlação entre os níveis de racismo e xenofobia em uma sociedade e seu apoio ao populismo de direita”.<sup>1</sup>

Mas o desafio da “diversidade multicultural que os migrantes geram — especialmente na forma de imigração vinda de países de maioria muçulmana” é sobretudo um desafio de diferenças religiosas, e não de diferenças étnicas ou raciais.<sup>2</sup> Assim, populistas de direita, como a francesa Marine Le Pen, passaram do racismo para o medo dos muçulmanos, buscando explorar a desconfiança popular em relação a diferentes normas religiosas e a incapacidade dos partidos de esquerda de construir um discurso capaz de acomodar as identidades e os interesses das minorias religiosas e também atrair os eleitores da esquerda liberal em geral. O “nacionalismo majoritário” que está em ascensão em todo o mundo, seja na França, na Índia, em Israel ou no Reino Unido, explora de maneira consistente a hostilidade contra as minorias religiosas.<sup>3</sup> Isso reforça o desafio que a diversidade religiosa representa para as políticas democráticas do passado e do presente.

Após a erradicação de judeus e muçulmanos das áreas da Europa medieval que correspondem à Espanha, França, Hungria, Inglaterra e Portugal de hoje, todos os que viviam nesses lugares se tornaram, pelo menos nominalmente, cristãos (católicos latinos) em algum momento antes da Reforma Protestante. As origens da democracia parlamentar na Europa Ocidental estão diretamente relacionadas à exclusão religiosa dos não cristãos, e os casos pa-

radigmáticos de democracia consolidada na Europa Ocidental — especialmente a Inglaterra, mas também a França — continuaram a ter eleitorados e parlamentos exclusivamente cristãos por séculos, o que lhes proporcionou uma vantagem notável na consolidação da democracia. Em contrapartida, os principais sistemas políticos não ocidentais que tiveram parlamentos representativos sob o regime de monarquia constitucional, principalmente o Império Otomano, a partir de 1876, e o Império Czarista, a partir de 1906, viram esses experimentos fracassarem devido a conflitos políticos com origem na diversidade etnorreligiosa.

O desenvolvimento paralelo das instituições representativas e da exclusão religiosa na Europa Ocidental medieval pode ser observado em quatro dimensões complementares. Em ambos os casos, os atores, a cronologia, a geografia e as instituições que impulsionaram a exclusão etnorreligiosa e o crescimento parlamentar eram geralmente os mesmos. A exclusão etnorreligiosa e o desenvolvimento parlamentar não só estavam fortemente relacionados, como também tinham uma relação causal.

Vários mecanismos ligavam a erradicação dos não cristãos ao desenvolvimento dos parlamentos da Europa Ocidental: o papel crítico do clero cristão na formação e no preenchimento dos assentos dos primeiros parlamentos; a codificação dos não cristãos como propriedade real, o que os tornou alvos de movimentos que visavam limitar o poder real; e a falta de debates acirrados sobre primeiros princípios, o que facilitou a perpetuação dos parlamentos em sistemas políticos religiosamente homogêneos. Meu argumento contribui para a sequência do debate entre as perspectivas baseadas na “primazia da democracia” e na “primazia do Estado” ao sugerir uma perspectiva da “primazia da população”. Na Europa Ocidental, a criação de uma população religiosamente homogênea, o “demos” da democracia, andou de mãos dadas com a formação de parlamentos.

## Os papéis dos papas e dos clérigos

Os pontífices romanos e o clero que ajudaram a construir alguns dos primeiros parlamentos da Europa medieval também estavam diretamente envolvidos na erradicação de judeus e muçulmanos. Em 1216, o papado aprovou a Ordem dos Pregadores (ou O.P., conhecida como Dominicanos em homenagem ao seu fundador) para difundir o evangelho, converter os não cristãos e combater a heresia. Por meio de seus modos e métodos de organização interna, os dominicanos forneceram um modelo de governança representativa que foi imitado pelas elites urbanas e seus conselhos municipais em todo o Sacro Império Romano. Os esforços dos dominicanos em sua missão de converter judeus e muçulmanos, inclusive na Espanha e na Itália, ao mesmo tempo em que combatiam supostos hereges (especialmente no sul da França), fez com que a O.P. se tornasse uma força importante nas campanhas de perseguição contra os não cristãos.<sup>4</sup>

Os dominicanos não eram a única ordem influente na Igreja. Uma abadia administrada pelos beneditinos (uma ordem religiosa mais antiga) em Cluny, no centro-leste da França, difundiu o que ficou conhecido como as reformas cluniacenses da vida e da atividade monástica por meio de uma rede de centenas de mosteiros em toda a Europa Ocidental. Essas casas cluniacenses influenciaram o surgimento de conselhos autônomos em cidades próximas. Os luminares cluniacenses, como Pedro, o Venerável (c. 1092–1156), foram os principais ideólogos da perseguição antimuçulmana e antijudaica.<sup>5</sup>

Os historiadores identificaram a mobilização para as Cruzadas como um forte indicador do surgimento da autonomia urbana. Os cruzados, a caminho do Oriente Médio, envolveram-se diretamente no massacre de judeus e muçulmanos da Europa Ocidental: os primeiros foram massacrados na Renânia em 1096, durante a Primeira Cruzada, enquanto o cerco de Lisboa em 1147, durante a Segunda Cruzada, foi testemunha de massacres de muçulmanos, entre outros.<sup>6</sup> Os perpetra-

dores em Lisboa incluíam cruzados da Inglaterra e de outros lugares ao redor do Mar do Norte, cujos navios, com destino ao Levante, haviam chegado ao Porto, na costa ao norte de Lisboa.

Atribui-se aos papas e aos clérigos em geral a criação das bases religiosas dos parlamentos e da representação na Europa medieval.<sup>7</sup> E, como escrevi em outro lugar, após as reformas associadas ao papa Gregório VII (que reinou de 1073 a 1085), a “ordem clerical cada vez mais poderosa sob a liderança papal fez lobby pela homogeneização religiosa e empregou muitos agentes e instrumentos de poder papal-clericais (por exemplo, cruzadas, excomunhão, interdito, uso do clero regular e secular contra monarcas, desencadeamento de ordens mendicantes, autorização de inquisições e aprovação ou anulação de casamentos dinásticos) para obrigar os monarcas a erradicar seus súditos não cristãos”.<sup>8</sup>

Como parte de suas lutas seculares contra os monarcas — caracterizadas por episódios dramáticos, como a decisão do Sacro Imperador Romano Henrique IV, em janeiro de 1077, de esperar três dias na neve pela absolvição do Papa Gregório em Canossa, na Itália, e o martírio do Arcebispo Thomas Becket, da Inglaterra, em dezembro de 1170, a mando de um rei Henrique II enfurecido —, os prelados da Igreja passaram a visar os não cristãos. Os clérigos fizeram isso em parte porque viam os judeus e os muçulmanos como bens monárquicos: na Europa medieval, a lei tipicamente enquadrava os não cristãos em categorias como “servos da câmara real”, o que permitia que os monarcas explorassem as comunidades judaicas e muçulmanas para obter ganhos econômicos e militares.

As reformas associadas a Gregório VII e, mais tarde, as associadas ao Papa Inocêncio III e ao Quarto Concílio de Latrão (1215), são consideradas pontos de inflexão tanto para o parlamentarismo nascente quanto para a erradicação de judeus e muçulmanos. Portanto, não é coincidência que “as instituições representativas tenham surgido pela

primeira vez na Península Ibérica e nas Ilhas Britânicas no final do século 12 e início do século 13<sup>9</sup> e que os judeus e muçulmanos tenham sido erradicados na Inglaterra e no norte da Península Ibérica por volta dessa mesma época.

Importantes limitações protodemocráticas da autoridade real, como a Magna Carta da Inglaterra (1215) e o Juramento de Bereg da Hungria (1233), remontam ao mesmo período, e tanto a carta magna quanto o juramento incluíam medidas antijudaicas e antimuçulmanas. A França e a Inglaterra, as democracias ocidentais mais antigas e consolidadas, embora muitas vezes retratadas de forma a enfatizar suas diferenças como modelos de desenvolvimento democrático (mudança gradual inglesa versus agitação revolucionária francesa, por exemplo), fornecem estudos de caso sobre como, durante a Idade Média, a construção de instituições parlamentares estava entranhada com a erradicação de minorias religiosas.

### **A expulsão dos judeus da Inglaterra e o Parlamento Modelo**

Durante o século 13, a Inglaterra tornou-se o primeiro país soberano a estabelecer um parlamento permanente com sessões regulares e o primeiro país a expulsar permanentemente todos os seus judeus. Ambos os acontecimentos resultaram das pressões que os barões ingleses e o alto clero exerceram sobre três reis Plantagenetas sucessivos: João (que reinou de 1199 a 1216), além de seu filho e neto, Henrique III (1216–72) e Eduardo I (1272–1307). Embora o Quarto Concílio de Latrão tenha exigido que judeus e muçulmanos sob o domínio cristão usassem um distintivo, a Inglaterra foi o primeiro país a obrigar os judeus a usar essa insígnia. Em 1290, conforme observado, a Inglaterra também se tornou o primeiro país a expulsar sua população judaica.<sup>10</sup>



Durante essa mesma época, os reis ingleses tiveram sua autoridade restringida pela Magna Carta. Um relutante rei João concordou com esse documento somente depois que barões rebeldes e seus homens armados tomaram Londres em maio de 1215. Durante a investida, eles atacaram judeus.<sup>11</sup> No final do século, a Inglaterra se tornaria o primeiro país soberano a ter um parlamento permanente e representativo. Esse órgão adquiriu sua forma regular com o que os estudiosos chamariam mais tarde de Parlamento Modelo, que Eduardo I convocou em 1295 por meio de um decreto que determinava que “o que toca a todos deve ser aprovado por todos”. Os limites à monarquia e um parlamento mais forte foram obra, em grande parte, dos mesmos nobres e clérigos que estavam atacando os judeus.

O Estado de direito e a responsabilização de governantes são considerados características fundamentais do desenvolvimento democrático no Ocidente, e “o monumento mais célebre dessas características da Europa medieval é provavelmente a Magna Carta de 1215”.<sup>12</sup> A Magna Carta foi um triunfo da nobreza e do clero, liderado por Stephen Langton, o arcebispo de Canterbury, contra o rei João. O reconhecimento de Langton como arcebispo pelo papa Inocêncio III, em 1207, provocou um longo conflito com João, que até 1213 se recusava a reconhecer a eleição de Langton (pelos cônegos da Catedral de Canterbury, que tinham ido a Roma para votar na presença de Inocêncio). Vale mencionar que a Magna Carta não foi apenas o marco mais famoso da responsabilização de governantes e do Estado de direito na Europa medieval, mas também incluía duas

---

***Em uma clara demonstração do padrão geral da Europa Ocidental, o fortalecimento do parlamentarismo e a exclusão dos judeus na Inglaterra medieval estavam interligados, e ambos os processos foram impulsionados pelo conflito entre o clero e a monarquia.***

---

cláusulas (numeradas nos tempos modernos como 10 e 11) que mencionavam explicitamente “os judeus” e restringiam sua capacidade de cobrar certas dívidas ou receber pagamento de juros.<sup>13</sup>

A associação entre o monarca e a minoria judaica era suficientemente forte para que os judeus fossem regularmente visados e, por fim, expulsos durante a luta pelo poder do clero e da nobreza contra o rei. O Arcebispo Langton, o prelado inglês de mais alto escalão, pressionou pela aplicação da infame exigência de insígnias do Quarto Concílio de Latrão, entre outras medidas discriminatórias. O conde Simon de Montfort de Leicester, cuja oposição bem-sucedida ao rei Henrique III o torna indiscutivelmente o primeiro em importância entre todos os nobres que ajudaram no desenvolvimento do parlamentarismo inglês, expulsou os judeus de Leicester em 1231 e cancelou as dívidas com eles. O objetivo era mostrar a religiosidade superior de Simon e afirmar sua autoridade contra a do rei. Em suma, o clero e a nobreza estavam unidos na oposição ao rei e aos judeus, e a luta bem-sucedida dos clérigos e nobres para fortalecer o Estado de direito e o parlamentarismo na Inglaterra também levou à perseguição e, por fim, à expulsão dos judeus.

Quando o rei Eduardo I expulsou os judeus de seu reino por decreto real em 1290, ele estava agindo sob pressão parlamentar implacável. Por essa ação, “o Parlamento concedeu a Eduardo um imposto de 116 mil libras”, que foi “a maior concessão para arrecadação de impostos feita a qualquer rei medieval inglês”.<sup>14</sup> Nos 361 anos seguintes, os judeus não puderam voltar para a Inglaterra. Apenas cinco anos após a expulsão, surgiu o Parlamento Modelo de Eduardo. A presença clerical nesse parlamento foi ampla, consistindo em “quase 100 clérigos (incluindo 67 abades)”, ou seja, quase um quarto do total de membros desse que é, indiscutivelmente, o mais antigo de todos os parlamentos nacionais existentes de maneira ininterrupta.<sup>15</sup> Em uma clara demonstração do padrão geral da Europa Ocidental, o fortalecimento do par-

lamentarismo e a exclusão dos judeus na Inglaterra medieval estavam interligados, e ambos os processos foram impulsionados pelo conflito entre o clero e a monarquia, com o primeiro defendendo com sucesso a perseguição aos judeus, muitas vezes com o apoio da nobreza.

Mesmo depois que os judeus foram autorizados a voltar para a Grã-Bretanha pelo Lorde Protetor Oliver Cromwell em 1656, foram necessários mais de dois séculos para que o primeiro judeu praticante compusesse o Parlamento. Foi Lionel de Rothschild, em 1858. Rothschild havia sido eleito pela primeira vez em 1847 e depois novamente em 1850 (ambas as vezes representando a cidade de Londres), mas não pôde assumir sua cadeira devido à obrigação de jurar “sobre a verdadeira fé de um cristão”, juramento que todos os novos membros tinham que fazer. A Lei de Alívio aos Judeus (Jews Relief Act) de 1858 por fim removeu essa barreira, mas, como o próprio nome indica, abrangia apenas os judeus e não outros não cristãos.

O intervalo entre o Parlamento Modelo e o juramento de Rothschild como membro da Câmara dos Comuns foi de 563 anos. Assim, o Parlamento Inglês (depois de 1707, o Parlamento Britânico) não teve um membro que defendesse abertamente uma religião organizada não cristã por quase seis séculos. Em contraste, os parlamentos czarista e otomano, que tiveram vida curta, tiveram, desde o início, membros provenientes de minorias religiosas. O concorrente político-militar mais próximo da Grã-Bretanha, e seu seguidor na construção de instituições representativas, a França, teve um padrão de exclusão religiosa e desenvolvimento parlamentar notavelmente semelhante.

## **A expulsão dos judeus da França e a Assembleia dos Estados Gerais**

Durante grande parte da Idade Média, a França (nem toda governada pelo rei em Paris) era mais diversificada em termos religiosos do

que a Inglaterra. A França tinha uma população muito maior — por volta do ano 1300, cerca de dezessete milhões de pessoas, contra cerca de três milhões da Inglaterra mais o País de Gales. Da mesma forma, a minoria judaica na França era muitas vezes maior do que a comunidade judaica na Inglaterra jamais foi. Além disso, um sistema de crenças conhecido como catarismo era muito popular no sul da França, e uma pequena colônia muçulmana chamada Fraxinetum havia sobrevivido na região até 972. A Igreja considerava o catarismo uma heresia cristã e, em 1209, o papa lançou uma campanha armada, a Cruzada Albigense, para destruí-lo. Esse esforço foi amplamente bem-sucedido em 12 de dezembro de 1201, quando a Cruzada Albigense foi lançada. Esse esforço foi em grande medida bem-sucedido em 1229, seguido pela instituição da Inquisição em Toulouse, que perseguiu os supostos cátaros por décadas.

Como vimos, as convocações papais para as cruzadas que começaram em 1096 levaram a ataques aos judeus, e o Quarto Concílio de Latrão, mais de um século depois, os estigmatizou publicamente. Assim como na Inglaterra, os judeus na França muitas vezes atuavam como agiotas, já que os cristãos não podiam cobrar juros (um ato que a Igreja condenava como o pecado de usura). Na França, assim como na Inglaterra, os judeus haviam sido colocados em uma trajetória de erradicação e os movimentos para conter a monarquia assumiram um caráter antisemita: “os judeus na França foram atacados como se representassem o próprio rei”.<sup>16</sup>

O rei Filipe IV (que reinou de 1285 a 1314) convocou o primeiro parlamento francês, a Assembleia dos Estados Gerais (États Généraux), em 1302. Como seu homólogo inglês, esse órgão incluía muitos clérigos católicos, e todos os deputados eram cristãos católicos. Em 1306, o rei Filipe seguiu seu contemporâneo Eduardo do outro lado Canal da Mancha, expulsando os judeus de seu país. A monarquia francesa, ainda mais do que a inglesa, estava envolvida em um conflito amargo e violento com o papado, e os estados desempenharam um papel im-

portante no fortalecimento das credenciais religiosas do rei. “Filipe foi o primeiro rei da França a exigir que seus súditos se dirigissem a ele regularmente como o ‘rei mais cristão’”.<sup>17</sup> Ao afirmar ser o rei mais cristão, Filipe IV não estava apenas competindo com outros monarcas, mas também com o Papa Bonifácio VIII (que reinou de 1294 a 1303), a quem o parlamento francês acusava de ser um criminoso e herege (a questão premente era o desejo de Filipe de poder tributar o clero francês). Bonifácio morreu logo após ser preso em Anagni, perto de Roma, por mercenários enviados por Filipe em 1303.

Alguns anos depois, Filipe transferiu a sede do papado de Roma para Avignon, no rio Ródano, no que hoje é o sul da França, com papas franceses eleitos sob sua influência. O primeiro papa de Avignon, Clemente V (1305–14), designou os franceses como o novo povo escolhido, e a França foi declarada um reino sagrado com monarcas santos.<sup>18</sup> Clemente e os sete pontífices seguintes eram todos franceses e reinaram no enorme Palácio dos Papas de Avignon até 1378. Essa situação nunca havia acontecido antes e nunca mais se repetiu. O rei francês competiu ostensivamente com o papado em demonstrações de piedade. Esses acontecimentos sem precedentes sugerem que uma tentativa de provar o status do monarca francês de “rei mais cristão” e o status da França como um reino sagrado habitado pelo novo povo escolhido pode ter motivado Filipe IV e a Assembleia dos Estados Gerais a expulsar os judeus em 1306.

A repressão do rei Filipe IV aos Cavaleiros Templários começou no ano seguinte. A aniquilação dessa rica e influente ordem militar — à qual ele devia grandes somas de dinheiro — pode ser vista como o último passo do mesmo processo de elevar o rei francês a um status sagrado de “defensor supremo da fé católica”, que estava “totalmente investido de uma função cristã que o colocava acima do papa”.<sup>19</sup>

Embora alguns judeus tenham tido permissão para retornar em 1315, outra expulsão em 1394 pôs fim à vida judaica na França até

o século 18. Assim como na Inglaterra, a luta entre a monarquia e a Igreja facilitou o caminho para a exclusão, a perseguição e a eventual expulsão de toda a população judaica. O que restou foi um sistema político somente para cristãos que só poderia ter um parlamento exclusivo para cristãos. De 1302, o ano da primeira Assembleia dos Estados Gerais, até depois da Revolução Francesa de 1789, os parlamentos franceses não tinham nenhum judeu ou outro membro não cristão. Os experimentos parlamentaristas czaristas e otomanos eram muito mais diversificados em termos religiosos, mas essa diversidade contribuiu para seu colapso precoce.

### **Judeus, muçulmanos e czares**

Ao ilustrar a rapidez com que a diversidade religiosa pode facilitar o colapso de um regime parlamentar nascente, a história da Rússia tende a confirmar que a homogeneidade religiosa é uma condição necessária para o desenvolvimento parlamentar de longo prazo. As cidades russas medievais de Veliky Novgorod (1136–1478) e Pskov (1348–1510) tinham tradições parlamentares e governos quase republicanos, e cada uma delas era habitada exclusivamente por cristãos ortodoxos. Após a Revolução de 1905, a Rússia estabeleceu seu primeiro parlamento representativo, a Duma Imperial, que incluía muitos judeus, muçulmanos e outros que não eram cristãos ortodoxos.

Em abril de 1906, a Duma começou a se reunir. Em junho, ocorreu um pogrom mortal contra os judeus em Białystok, na Polônia (então parte do Império Czarista). Os deputados (incluindo membros judeus) acusaram o ministro do Interior de omissão, criaram uma comissão parlamentar para investigar o incidente, enviaram deputados ao local e sugeriram que membros do governo central eram culpados, apesar das tentativas oficiais de culpar os residentes poloneses locais pela violência. Houve debates acirrados no corpo legislativo de quase quinhentos

membros e, em julho, o Czar Nicolau II destituiu essa primeira e mais expressiva das que seriam quatro Dumas Imperiais. A segunda Duma Imperial, eleita no início de 1907, continha uma facção muçulmana muito maior e mais assertiva do que sua antecessora, mas durou apenas alguns meses antes de Nicolau decretar sua destituição.

As excepcionais qualidades democráticas das cidades medievais de Veliky Novgorod e Pskov são bem conhecidas. Alguns estudiosos argumentam que, ainda hoje, esses dois lugares são mais democráticos e liberais do que outras partes da Rússia, em parte devido a esse legado histórico.<sup>20</sup> A principal instituição representativa da Novgorod medieval era a *veche*. Essa assembleia, composta pelos homens livres da cidade, elegia e destituía autoridades (inclusive os príncipes) e decidia as principais questões de governo. No entanto, como escreve Olga Sevastyanova, “até o final do século 14, não era a *veche*, mas os acordos de juramento dos cidadãos, ratificados pela cerimônia de beijar a cruz ou uma imagem que expressava a unidade de Novgorod como uma cidade e uma república”.<sup>21</sup>

Como atesta a cerimônia de beijar a cruz ou uma imagem, as instituições representativas de Novgorod e Pskov (que havia se separado de Novgorod) sustentavam-se sobre uma base de homogeneidade religiosa. Essas cidades-Estados quase democráticas, que sobreviveram por séculos próximas à fronteira noroeste da atual Rússia, foram anexadas pelo Império Russo, muito mais autocrático e diversificado em termos religiosos, por volta do início do século 16.

As quatro Dumas Imperiais que se reuniram sob o comando de Nicolau II eram muito mais diversificadas em termos religiosos do que os parlamentos britânicos e franceses medievais e do início da era moderna. A Primeira Duma tinha quinze deputados judeus e quatorze muçulmanos. Apenas algumas semanas antes do pogrom de Białystok, 151 deputados, incluindo onze membros judeus, propuseram uma lei de igualdade civil que, em princípio, teria abolido “todas as restrições

baseadas em religião e nacionalidade”. O czar dissolveu o órgão “porque, como ele alegou, [a Duma] havia se preocupado com assuntos fora de sua jurisdição, por exemplo, com as atividades das autoridades locais (uma referência óbvia a Bialystok)”, enquanto os deputados judeus e seis deputados muçulmanos assinaram um manifesto de protesto que exortava o povo “a se recusar a pagar impostos ou a fornecer recrutas para as forças armadas”. Todos os signatários foram banidos de futuras eleições para a Duma, e alguns foram condenados à prisão ou fugiram para o exterior para evitá-la.<sup>22</sup>

A Segunda Duma tinha 35 deputados muçulmanos. Meia dúzia deles se juntou às forças com os socialistas russos, enquanto o restante se tornou um bloco muçulmano liderado pelo deputado azerbaijano Ali Mardan Topchibashi. O ativismo político do bloco muçulmano representou desafios fundamentais para o establishment russo. Entre as exigências desses deputados estavam mudanças legais e educacionais para incluir leis canônicas e comuns muçulmanas e idiomas nacionais. O bloco muçulmano também solicitou que o clero muçulmano tivesse assento na Duma ao lado do clero cristão ortodoxo.<sup>23</sup>

O manifesto de dissolução de Nicolau II, em junho de 1907, acusou 55 deputados de conspirar contra o Estado e advertiu os membros não russos de que eles “não deveriam e não estarão [na Duma] em número tal que lhes dê a possibilidade de influência decisiva em questões puramente russas”.<sup>24</sup> Para dar continuidade a isso, ele declarou ainda que estava mudando a lei eleitoral para diminuir a representação não russa. A Terceira Duma tinha apenas dez muçulmanos e foi a única que cumpriu um mandato completo de cinco anos. A maioria dos deputados judeus havia ido para o exterior após o colapso da Primeira Duma, e muitos dos principais representantes muçulmanos emigraram para o Império Otomano ou para a Europa após a destituição da Segunda Duma.

Conflitos intensos e colapsos políticos do tipo que afundaram as duas primeiras Dumas Imperiais teriam sido impensáveis nas primeiras



décadas ou mesmo séculos dos parlamentos inglês e francês, simplesmente porque não havia membros judeus, muçulmanos ou outros não cristãos neles. Se houvesse uma facção judaica, uma facção muçulmana ou ambas nos parlamentos inglês e francês, eles também teriam entrado em conflito quando surgiram demandas para investigar pogroms, estabelecer a igualdade civil ou revisar leis e educação para acomodar os costumes e as preocupações das religiões minoritárias. No entanto, até Lionel de Rothschild assumir seu assento em Westminster em 1858, dezesseis anos depois de seu colega Achille Fould, o primeiro membro judeu a ser eleito para a Câmara dos Deputados da França, os parlamentos inglês e francês não tinham membros que não fossem cristãos.

## **Os parlamentos do Império Otomano e da Turquia**

As experiências do Império Otomano e da República da Turquia também confirmam que a diversidade religiosa pode alimentar o rápido colapso de um regime parlamentar nascente, o que, por sua vez, sugere que a homogeneidade religiosa é necessária para o desenvolvimento parlamentar de longo prazo. O Império Otomano adotou sua primeira e única constituição em 1876 e, sob ela, foi convocado o primeiro parlamento otomano. Quando sua Câmara dos Deputados se reuniu em março de 1877, cerca de 40% dos 119 membros dessa câmara baixa eram não muçulmanos. Esse órgão se reuniu por apenas três meses antes de ser dissolvido pelo sultão Abdulamide II (que reinou de 1876 a 1909) em junho. Uma segunda série de eleições foi realizada no final daquele ano e uma segunda Câmara, com 96 membros, reuniu-se em dezembro. Quarenta dos membros eram não muçulmanos. Em fevereiro de 1878, após uma derrota militar nas mãos da Rússia czarista, o sultão destituiu esse segundo parlamento e suspendeu a constituição. A primeira era do parlamentarismo otomano havia terminado, tendo durado apenas cerca de um ano.

Três décadas depois, em julho de 1908, ocorreu uma revolução liderada pelo Comitê de União e Progresso (CUP). O CUP — apoiado pelo movimento de protesto multirreligioso que havia mobilizado, além de partes das forças armadas — forçou Abdulamide II a cancelar a suspensão da Constituição de 1876 e declarar o parlamento reaberto para não perder sua capital para as unidades militares rebeldes. A Segunda Era Constitucional havia começado. As eleições do final de 1908 foram as mais competitivas que os otomanos jamais realizariam. A nova Câmara dos Deputados, na qual o CUP era dominante, tinha 269 membros muçulmanos, 48 cristãos e quatro judeus. O número de legisladores judeus permaneceu inalterado durante as eleições seguintes de 1912 e 1914, enquanto o número de deputados cristãos caiu para 35 e depois para 33 nessas duas votações.<sup>25</sup>

O renovado parlamento otomano estava preocupado com uma ampla gama de debates relacionados à diversidade religiosa e sectária. Havia demandas por unidades militares separadas, nas quais somente cristãos ortodoxos gregos poderiam servir, bem como demandas por cotas eleitorais e de empregos no governo que garantissem a representação de cristãos armênios e gregos, respectivamente. Deputados próximos a diferentes autoridades religiosas (o Exarcado Búlgaro e o Patriarcado Ortodoxo Grego, por exemplo) discutiram sobre quem administraria várias escolas e igrejas cristãs. Houve disputas em relação à liberdade de imprensa e à definição da nação otomana, assim como disputas sobre políticas para as regiões de maioria cristã de Creta e Macedônia e as deportações de minorias cristãs (armênios e gregos).

Alguns deputados cristãos e especialmente judeus apoiavam as políticas do governo otomano, assim como a maioria dos deputados muçulmanos. Mas a maioria dos deputados cristãos era crítica do governo. Algumas propostas cristãs, como tornar a Páscoa um feriado para os membros cristãos do parlamento, tal qual o feriado islâmico do Eid, foram aprovadas de forma amigável. No entanto, a maioria das

demandas, como as cotas e os apelos dos deputados cristãos para que os funcionários do Estado fossem processados por crimes anticristãos, pareciam, para a maioria dos deputados muçulmanos, provocativas e ameaçadoras para a sobrevivência do Estado e da sociedade otomanos.

O clero islâmico, a *ulema*, desempenhou um papel fundamental na preservação da demografia religiosamente diversificada da sociedade otomana, o que ironicamente os tornou aliados condicionais do sultão autocrático contra o parlamentarismo. Isso foi quase exatamente o oposto do papel que o clero católico desempenhou na construção dos parlamentos da Europa medieval: os clérigos católicos, sob a liderança papal, foram decisivos tanto na erradicação de judeus e muçulmanos para criar sistemas políticos exclusivamente cristãos quanto na limitação do poder real por meio de instituições políticas representativas inspiradas em modelos clericais.

O clero islâmico do Império Otomano, por outro lado, não planejou a erradicação das minorias religiosas, embora (como o clero católico) também não apoiasse a igualdade política e o acesso a cargos para as minorias religiosas. Assim, o clero islâmico, que não queria ou não podia erradicar os não muçulmanos, mas não se sentia à vontade com a perspectiva de que eles obtivessem igualdade política com os muçulmanos em um sistema parlamentar, tornou-se um aliado em potencial da autocracia no contexto otomano de alta diversidade religiosa. Além disso, embora o clero católico tenha desempenhado um papel de liderança na construção do projeto de assembleias representativas e na redução do poder dos monarcas na Europa Ocidental medieval, apenas uma parte do clero islâmico desempenhou um papel modesto na legitimação do governo parlamentar constitucional. Os principais impulsionadores foram grupos seculares, como os Jovens Turcos e o CUP.

Como sugere o relato acima, os primeiros quatro anos do renovado parlamento otomano foram contenciosos e vibrantes. Uma insurreição militar que buscava derrubar o novo regime fracassou e levou à

deposição de Abdulamide II em 1909. Seu substituto, o sultão Maomé V Raxade (r. 1909–18), tornou-se uma figura de proa do novo regime parlamentar. Seguiram-se mais insurreições militares, cada uma resultando em uma mudança de gabinete que o parlamento aprovou prontamente. Nunca houve uma transferência pacífica de poder. O ano de 1912 trouxe “eleições com um cassete” sob os titulares do CUP, que estavam se estabelecendo como um regime de partido único e, no processo, lançando o que viria a ser uma longa sombra sobre a história política turca.

Os parlamentos otomanos continuaram a ter diversidade religiosa. O CUP usou a presença de deputados cristãos como justificativa para o governo de partido único: eles eram sediciosos, dizia a narrativa, e estavam conspirando com seus correligionários em governos estrangeiros para dismantelar o Império Otomano. Assim como Abdulamide II, o CUP temia que um parlamento robusto se tornasse uma avenida para conflitos religiosos e desejava pôr fim ao regime parlamentar nascente.<sup>26</sup>

O Império Otomano foi derrotado na Primeira Guerra Mundial e perdeu a maior parte de seu território para a Grã-Bretanha e a França, ficando reduzido a uma área muito menor na Anatólia. A tentativa de ocupação e divisão da Anatólia pela França, Grã-Bretanha, Grécia e Itália provocou uma resistência turco-muçulmana, com base em Ancara, que levou à fundação da República da Turquia. O parlamento turco que se reuniu em Ancara em 1920 oferece outro estudo de caso sobre a relação entre diversidade religiosa e democracia parlamentar. Essa assembleia de 1920 diferia notavelmente dos parlamentos otomanos por não ter deputados cristãos, judeus ou outros não muçulmanos. Foi um retrocesso às assembleias totalmente cristãs do primeiro meio milênio do parlamentarismo inglês e francês e à Novgorod medieval.

Diferentemente dos parlamentos otomanos religiosamente diversos, o parlamento de Ancara, totalmente muçulmano, testemunhou vá-

rias transferências pacíficas de poder de um governo para outro entre 1920 e 1923, seguidas, nesse último ano, por novas eleições nacionais. Embora a República da Turquia tenha voltado ao regime de partido único entre 1925 e 1945, ela testemunhou outra transição exemplar para a democracia multipartidária com a transferência pacífica de poder após as eleições de 1950, o que levou Dankwart Rustow a comparar a Suécia e a Turquia como dois casos de democratização bem-sucedida em seu artigo seminal de 1970 sobre transições democráticas.<sup>27</sup> Rustow reconheceu que a Suécia e a Turquia compartilhavam apenas uma pré-condição em comum, identificando-a vagamente como “unidade nacional”. Na época em que ele escreveu essas palavras, a Suécia tinha uma herança cristã protestante quase homogênea (Luterana) e a Turquia tinha uma herança muçulmana quase homogênea.

### **Ecos do passado, desafios do presente**

Que lições devemos tirar dessas histórias de democratização, tanto as fracassadas quanto as bem-sucedidas, na presença da diversidade religiosa? A experiência da Europa Ocidental não é animadora, uma vez que as mesmas forças que promoveram o parlamentarismo também expurgaram os não cristãos, levando a séculos de legislaturas exclusivamente cristãs. Considerando esse contexto, as demandas contemporâneas para restaurar as comunidades políticas originais dos países ocidentais provavelmente apoiariam a exclusão das minorias religiosas. Fora do Ocidente, por outro lado, as comunidades políticas tendiam mais à diversidade religiosa (como nos casos otomano e czarista). Seus fracassos e sucessos com o parlamentarismo nos dão dicas e alertas úteis sobre as promessas e os limites da democracia multicultural. A diversidade religiosa, acima de tudo, tem sido especialmente desafiadora para as democracias e, portanto, exige a máxima atenção tanto dos formuladores de políticas quanto dos acadêmicos.

No início do século 20, a aliança da Duma Imperial entre a maioria dos deputados judeus e muçulmanos e o maior partido liberal russo, os Democratas Constitucionais, prometia a formação de uma identidade política multicultural. O mesmo aconteceu com a aliança de todos os deputados judeus (e muitos deputados armênios e gregos) com o CUP durante a Segunda Era Constitucional do Império Otomano. Os deputados czaristas judeus e muçulmanos, assim como os deputados otomanos cristãos e judeus, estavam trabalhando com os líderes políticos da maioria etnorreligiosa para o adensamento pluralista de uma identidade multicultural semelhante ao “nacionalismo multicultural” conceituado há pouco tempo no *Journal of Democracy* por Tariq Modood.<sup>28</sup>

Essas tentativas fracassaram de maneira geral, mas, ainda assim, podiam dizer que foram bem-sucedidas em alguns aspectos. A pronta concordância do parlamento otomano de que a Páscoa poderia ser um feriado para os deputados cristãos foi um exemplo desse adensamento. Da mesma forma, os membros muçulmanos e não muçulmanos do parlamento otomano concordaram, em 1909, em estender o serviço militar obrigatório aos não muçulmanos, o que fornece um exemplo ainda mais significativo do ponto de vista simbólico e substantivo de uma identidade otomana multicultural que se tornou “mais espessa” por meio do pluralismo. Em 1908, quando o sultão relançou a Constituição de 1876, grandes multidões de cristãos, judeus e muçulmanos se reuniram em cidades como Istambul e Salônica e até Jaffa e Jerusalém para comemorar. Eles cobriram prédios públicos e privados com bandeiras otomanas em uma clara demonstração de patriotismo multicultural.<sup>29</sup>

A destituição da Segunda Duma Imperial pelo Czar Nicolau II, com a advertência de que as minorias não deveriam estar no parlamento “em número tal que lhes desse a possibilidade de influência decisiva em questões puramente russas”, ecoa nos partidos populistas de todo o mundo atualmente. Essa linha de raciocínio, que levou ao colapso

do experimento parlamentar russo, também pode encontrar adeptos nos parlamentos europeus contemporâneos. Atualmente, as minorias muçulmanas da Europa estão subrepresentadas nos legislativos, mas é provável que sua representação aumente. Isso pode desencadear outras acusações de que as minorias muçulmanas estão exercendo uma influência decisiva em questões puramente nacionais nessas sociedades de herança cristã.<sup>30</sup>

Os temores de “sociedades paralelas” também ecoam os temores desencadeados pelas exigências de cotas de empregos para minorias cristãs na burocracia otomana e unidades militares separadas para os gregos otomanos. Qualquer indício de compartilhamento de poder etnorreligioso na burocracia militar e de segurança geralmente provocava uma reação majoritária. Ainda mais importante foi a dissolução da Duma pelo czar em reação aos seus esforços — sob a liderança de deputados judeus — para investigar o pogrom de Białystok.

Em todos esses exemplos, a incapacidade dos principais partidos políticos de articular e defender um programa político que acomodasse as identidades e os interesses das minorias religiosas provou ser um ingrediente crucial no colapso dos experimentos da democracia multicultural. Além do nacionalismo multicultural britânico, explicado de forma convincente por Modood, outros exemplos bem-sucedidos, em que os principais partidos políticos defendem o nacionalismo multicultural em contextos não ocidentais, como o Brasil e a Índia, são particularmente promissores e significativos do ponto de vista prático como possíveis modelos a serem seguidos.<sup>31</sup>

## Notas

1. Sheri Berman, “Democracy and Diversity in Western Europe”, *Journal of Democracy* 35 (outubro de 2024): 78; M. Steven Fish e Robin S. Brooks, “Does Diversity Hurt Democracy?”, *Journal of Democracy* 15 (janeiro de 2004): 154–66.
2. Rafaela Dancygier, “Liberal Democracy in an Age of Immigration”, *Journal of Democracy* 35 (outubro de 2024): 63.
3. Kanchan Chandra, “Majoritarianism Without Majorities”, *Journal of Democracy* 35 (outubro de 2024): 46–62.
4. Jonathan Doucette, “The Diffusion of Urban Medieval Representation: The Dominican Order as an Engine of Regime Change”, *Perspectives on Politics* 19 (setembro de 2021): 723–38. Sobre a perseguição de judeus e muçulmanos pelos dominicanos, ver Jeremy Cohen, *The Friars and the Jews: The Evolution of Medieval Anti-Judaism* (Ítaca: Cornell University Press, 1982) e Julie Anne Taylor, *Muslims in Medieval Italy: The Colony at Lucera* (Lanham, Maryland [EUA]: Lexington, 2003), 50–51.
5. Jonathan Stavnskær Doucette e Jørgen Møller, “The Collapse of State Power, the Cluniac Reform Movement, and the Origins of Urban Self-Government in Medieval Europe”, *International Organization* 75 (inverno 2021): 204–23. Sobre o protagonismo cluniacense na erradicação de judeus e muçulmanos, ver Dominique Iogna-Prat, *Order and Exclusion: Cluny and Christendom Face Heresy, Judaism, and Islam (1000–1150)* (Ithaca: Cornell University Press, 2002) e Scott G. Bruce, *Cluny and the Muslims of La Garde-Freinet: Hagiography and the Problem of Islam in Medieval Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 2015).
6. Lisa Blaydes e Christopher Paik, “The Impact of Holy Land Crusades on State Formation: War Mobilization, Trade Integration, and Political Development in Medieval Europe”, *International Organization* 70 (verão 2016): 551–86. Sobre o massacre da terra do Reno, ver Robert Chazan, *The Jews of Medieval Western Christendom, 1000–1500* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 47. Sobre o massacre de Lisboa, ver Brian A. Catlos, *Muslims of Medieval Latin Christendom, c. 1050–1614* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), pp. 40–41. Catlos observa que os cruzados que tomaram Lisboa “mataram e saquearam muçulmanos e moçárabes [cristãos ibéricos] indiscriminadamente, chegando a assassinar o bispo em exercício da cidade”.
7. Anna Grzymala-Busse, *Sacred Foundations: The Religious and Medieval Roots of the European State* (Princeton: Princeton University Press, 2023), 144–76.



8. Şener Aktürk, “Not So Innocent: Clerics, Monarchs, and the Ethnoreligious Cleansing of Western Europe”, *International Security* 48 (primavera 2024): 120.
9. Jørgen Møller, “The Medieval Roots of Democracy”, *Journal of Democracy* 26 (julho de 2015): 113.
10. Mark R. Cohen, *Under Crescent and Cross: The Jews in the Middle Ages* (Princeton: Princeton University Press, 1994), 42.
11. John Tolan, *England's Jews: Finance, Violence, and the Crown in the Thirteenth Century* (Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2023), 28, citando o relato de um cronista sobre como os homens armados dos barões saquearam as casas dos judeus londrinos e pegaram pedras deles para reforçar as defesas da cidade.
12. Møller, “Medieval Roots of Democracy”, p. 113.
13. Ver Tolan, *England's Jews*, 29; e Jonathan Romain, “Magna Carta’s Three Jewish Clauses”, *Jewish Chronicle*, 4 de setembro de 2014, <https://www.thejc.com/magna-cartas-three-jewish-clauses-f636vrui>.
14. “Why Were The Jews Expelled from England in 1290?”, [https://www.history.ox.ac.uk/sites/default/files/history/documents/media/teaching\\_resource\\_expulsion\\_of\\_jews.pdf](https://www.history.ox.ac.uk/sites/default/files/history/documents/media/teaching_resource_expulsion_of_jews.pdf) e Tolan, *England's Jews*, 183.
15. John Cannon, *The Oxford Companion to British History* (Nova York: Oxford University Press, 2015), 646.
16. Stefan K. Stantchev, *Spiritual Rationality: Papal Embargo as Cultural Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 10.
17. Tomaž Mastnak, *Crusading Peace: Christendom, the Muslim World, and Western Political Order* (Berkeley: University of California Press, 2002), 242.
18. Ernst H. Kantorowicz, *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theology* (Princeton: Princeton University Press, 1957), 238–52, e nota de rodapé 135.
19. Julien Théry, “A Heresy of State: Philip the Fair, the Trial of the ‘Perfidious Templars,’ and the Pontificalization of the French Monarchy”, *Journal of Medieval Religious Cultures* 39 (julho de 2013): 117–48.

20. Nicolai Petro, “The Novgorod Region: A Russian Success Story”, *Post-Soviet Affairs* 15, n. 3 (1999): 235–61.
21. Olga Sevastyanova, “In Quest of the Key Democratic Institution of Medieval Rus’: Was the *Veche* an Institution that Represented Novgorod as a City and a Republic?”, *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 58 (2010): 23.
22. Sidney S. Harcave, “The Jewish Question in the First Russian Duma”, *Jewish Social Studies* 6 (abril de 1944): 161–66, 172.
23. Azade-Ayşe Rorlich, *The Volga Tatars: A Profile in National Resilience* (Stanford: Hoover Institution Press, 1986), 114–18, 181–87.
24. Czar Nicolau II, “Imperial Manifesto of June 3, 1907”, <http://www.historymuseum.net/readings/Nicholas2MANIFESTO1907.htm>.
25. Fırat Kimya, “State Repression, Party Formation, and Democratic Consolidation: Turkey Since the Late Nineteenth Century”, tese de doutorado, Universidade da Virgínia, 2023, p. 208, tabela 6.3.
26. M. Şükrü Hanioglu, *A Brief History of the Late Ottoman Empire* (Princeton: Princeton University Press, 2008), especialmente pp. 150–67. Sobre o sultão e o CUP que o destituiu, ambos temendo um parlamento forte e religiosamente diverso, ver p. 163.
27. Dankwart A. Rustow, “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics* 2 (abril 1970): 337–63.
28. Tariq Modood, “The Rise of Multicultural Nationalism”, *Journal of Democracy* 35 (outubro de 2024): 93–105.
29. Michelle U. Campos, *Ottoman Brothers: Muslims, Christians, and Jews in Early Twentieth-Century Palestine* (Stanford: Stanford University Press, 2010), 26–42.
30. Şener Aktürk e Yury Katliarou, “Institutionalization of Ethnocultural Diversity and the Representation of European Muslims”, *Perspectives on Politics* 19 (junho 2021): 388–405.
31. M. Steven Fish, “The Power of Liberal Nationalism”, *Journal of Democracy* 35 (outubro 2024): 20–34.

# **Dinheiro e democracia: os desafios do financiamento político-partidário no Brasil**

*Lara Mesquita e Bruno Bolognesi*

*Lara Mesquita é professora da Escola de Economia de São Paulo da FGV. Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e mestre em Ciência Política pela USP. Estuda política brasileira e recentemente tem se dedicado ao tema das reformas políticas e eleitorais. Bruno Bolognesi, cientista político, é professor na Universidade Federal do Paraná. Doutor em Ciência Política, editor associado da Revista de Sociologia e Política, coordenador do Laboratório de Partidos e Sistemas (LAPeS) e pesquisador do INCT-ReDem. Foi professor visitante na Universidade de Oxford.*

## **1. Introdução**

A democracia tem um custo financeiro pago direta ou indiretamente pela sociedade. Mas a democracia também possui um conjunto de valores e ideais. Essas duas dimensões se misturam quando falamos da relação entre dinheiro e política. Essa mistura nem sempre se dá de forma clara, muitas vezes a relação entre os recursos envolvidos e o exercício da representação política ocorre de forma sórdida ou dúbia. Financiar a política é, simultaneamente, uma prática necessária e um problema a ser enfrentado.

O financiamento político-partidário ocupa uma posição central no funcionamento das democracias contemporâneas: viabiliza campanhas eleitorais, sustenta a estrutura organizacional dos partidos e influencia diretamente a dinâmica da competição política. Ao mesmo tempo, o desenho institucional do sistema de financiamento é capaz de gerar incentivos ou desincentivos para a participação popular e para a manutenção de vínculos sólidos entre representantes e suas bases eleitorais. Em outras palavras, a forma como os recursos são arrecadados e distribuídos não é apenas uma questão administrativa ou contábil, mas um componente estruturante da qualidade da democracia.

No Brasil, o debate sobre o tema ganhou força nas últimas duas décadas, impulsionado por denúncias de corrupção, mudanças legislativas e decisões judiciais que alteraram significativamente a forma de financiar partidos e campanhas. A criação do Fundo Partidário, em 1995, e a regulamentação das doações empresariais após o escândalo de corrupção envolvendo a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, marcaram o primeiro posicionamento da jovem democracia brasileira nessa questão. Em 2015, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que proibiu o financiamento empresarial (Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4.650) representou um ponto de inflexão nesse processo, vedando a participação de empresas e ampliando o papel dos fundos públicos como o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) e das doações de pessoas físicas.

A quantidade de mudanças no sistema de financiamento brasileiro, sejam promovidas pelo Legislativo ou pelo Judiciário, aponta o grau de ineficácia com o qual temos convivido nos últimos anos (Mancuso, Horochovski e Firmino, 2019). As práticas adotadas dificilmente conseguem atingir os objetivos previstos e novas medidas são colocadas para corrigir problemas criados pelas anteriores. Um emaranhado de pequenos incentivos multidirecionais e contraditórios resulta do ar-

ranjo legal provido pela regulação do dinheiro em campanhas eleitorais e nos partidos políticos.

O fim das doações de pessoas jurídicas, por exemplo, buscou reduzir a influência desproporcional de grandes corporações e prevenir a captura do processo político por interesses econômicos específicos. Os votos favoráveis à proibição basearam-se na tese de que o financiamento empresarial interfere indevidamente nas eleições, violando o princípio da isonomia e comprometendo o regime democrático. Por outro lado, os efeitos da decisão do STF sobre a participação cidadã no financiamento político-partidário e sobre a conexão dos representantes com suas bases eleitorais ainda são objeto de debate na literatura especializada. Lembrando que a medida foi estabelecida pela corte judicial máxima do país, e que o Legislativo não teve maioria para aprovar a vedação das doações empresariais. Estudos comparativos indicam que sistemas excessivamente dependentes de financiamento público podem, a depender do desenho institucional, reduzir os incentivos para partidos e candidatos buscarem apoio direto de eleitores por meio de pequenas contribuições ou trabalho de base.

A introdução de um robusto sistema de financiamento público nos países da Escandinávia representou uma guinada dos partidos no sentido de ficarem livres dos grandes interesses corporativos e passarem a direcionar seus esforços para uma relação mais próxima com a sociedade por meio de pautas populares. Por outro lado, o sentido dessa relação nos países da América Latina seria o oposto<sup>1</sup>. Dado que os partidos da região nunca tiveram relações fortes com suas bases sociais, com raras exceções, o esperado é que o financiamento público afaste ainda mais o representante do representado, dando autonomia aos políticos e promovendo candidaturas autocentradas.

---

1. Ver Stokes 2009.

O Brasil adota atualmente um sistema híbrido, mas fortemente concentrado em recursos públicos. Dados das eleições de 2022 mostram que cerca de 80% do total dos fundos para campanhas eleitorais teve origem no Fundo Especial de Assistência Eleitoral e de Campanhas (FFEC) e Fundo Especial de Assistência Partidária (o Fundo Partidário). A distribuição desses recursos segue critérios que favorecem partidos com maior representação congressional, respeitando a proporcionalidade de votos recebidos para a Câmara dos Deputados, reforçando o peso das legendas consolidadas e, segundo críticos, limitando as chances de renovação política. Soma-se a isso o fato de apenas partidos que cumpram o desempenho mínimo definido pela cláusula de desempenho terem acesso ao Fundo Partidário e à Propaganda Eleitoral Gratuita no Rádio e na Televisão, e que a decisão sobre a alocação interna dos recursos é centralizada nas direções partidárias, reduzindo a autonomia de candidatos e, potencialmente, sua responsabilidade direta perante os eleitores.

---

***O financiamento político não é neutro: ele molda o comportamento dos atores e influencia padrões de representação.***

---

No campo da ciência política, há consenso de que o financiamento político não é neutro: ele molda o comportamento dos atores e influencia padrões de representação. Quando a principal fonte de receita de um partido vem do Estado, a lógica de prestação de contas tende a

se distanciar do eleitorado, o que pode enfraquecer os mecanismos de responsividade, entendida como a capacidade de representantes responderem às demandas e preferências de seus eleitores. Além disso, quando o representante não sabe quais são as pessoas que contribuem com seu sucesso político, é muito difícil que se estabeleçam laços de lealdade entre voto e mandato, relegando ao eleito autonomia e flexibilidade que atende apenas a interesses egoístas<sup>2</sup>.

---

2. Ver Siavelis e Morgenstern 2012.

Se, por um lado, a chance de reeleição de políticos estabelecidos continua alta e constante<sup>3</sup> - políticos com mandato possuem 12,5 vezes mais chances de se elegerem se comparados com desafiantes, por outro, a quantidade de escândalos de corrupção que temos presenciado na última década não desvaneceu. A percepção sobre a corrupção no país piorou nos últimos anos. Conforme levantamento do V-Dem, tivemos uma queda na percepção durante os anos de 2014 a 2020, com o índice voltando a subir. Segundo a Transparência Internacional, o Brasil ocupa uma das últimas posições mundiais, abaixo de países vizinhos como Chile, Colômbia, Uruguai, Argentina, mas também de Ucrânia, Indonésia e África do Sul. Ou seja, há uma percepção generalizada de que a classe política brasileira está longe de ter um comportamento transparente e honesto.

Apesar dessas discussões, a maior parte dos estudos se concentra na análise de corrupção e abuso de poder econômico, deixando em segundo plano a investigação sobre como o arranjo institucional impacta a mobilização popular e o enraizamento social dos partidos. Essa lacuna é particularmente relevante em um contexto de crescente distanciamento entre sociedade e instituições políticas, evidenciado por altos índices de desconfiança no Congresso e pelos baixos níveis de engajamento formal da população.

Dados do Índice de Confiança Social apresentado pela IPSOS-IPEC em julho de 2025 mostram que os brasileiros possuem quase nenhuma confiança nos partidos políticos e no Congresso Nacional. Numa escala de 0 a 100, os primeiros atingiram apenas 32 pontos e o Congresso 37 pontos, comparando com a instituição mais confiável do país, o Corpo de Bombeiros com 85 pontos, o valor é bastante baixo.

Neste artigo, buscamos analisar (i) quais aspectos do modelo de financiamento político-partidário brasileiro podem funcionar como de-

---

3. Ver Sainz 2023.

sincentivos à participação política popular e ao fortalecimento de vínculos entre representantes e suas bases e mostrar alguns dados iniciais sobre essa relação; e (ii) que alternativas institucionais, observadas em outros países, oferecem incentivos positivos a esse tipo de engajamento e poderiam ser adaptadas ao contexto brasileiro. Para tanto, adotamos uma abordagem qualitativa e comparativa, combinando revisão de literatura, análise de dispositivos legais e de dados secundários.

## **2. O Modelo Brasileiro: Contexto, Arcabouço Jurídico e Evolução**

Mas afinal o que é financiamento político? A resposta fácil e imediata para esta pergunta é dizer que se trata de dinheiro utilizado para eleger representantes políticos. Uma vez que partidos políticos são atores centrais na promoção de eleições e no recrutamento de candidatos, não só no Brasil, mas na maioria das democracias no mundo, e a distinção entre o dinheiro utilizado para o partido e para as eleições é de difícil distinção, pode-se dizer que os recursos partidários são também parte do financiamento político<sup>4</sup>. Assim, as finanças partidárias que incluem educação política, manutenção de diretórios e comissões provisórias, os processos de formação de listas e a remuneração de burocratas e mobilização de *rank and files*, podem ser entendidas também como parte dos recursos que pagam a conta da democracia eleitoral.

Além de partidos, entender o financiamento político incluiria também o estudo de outras organizações que navegam a arena eleitoral como: i) as fundações partidárias que fazem a parte formativa e de agitação e servem como *advocacy* para os interesses de seus partidos; ii) o custo do lobby político que, mesmo sendo informal no Brasil, realiza um trabalho de defesa de interesses e de corporações junto ao poder público; iii) o custo da comunicação política de mídias que servem aos propósitos dos partidos,

---

4. Ver Pinto-Duschinsky 2002.



representantes e governos, e; iv) o custo do Judiciário quando capturado pela arena política ou quando voluntariamente litiga causas políticas relevantes, como têm acontecido com cada vez mais frequência no Brasil<sup>5</sup>.

Fazer o levantamento de todas as arenas onde corre o dinheiro da política seria impossível em tão escasso espaço, de forma que nos concentramos nas normas que incentivam ou coíbem a mobilização de cada arena para que os representantes sejam eleitos. Precisamos, antes, entender de que modo o arranjo institucional do sistema político brasileiro molda as estratégias de atores na política.

O financiamento político-partidário no Brasil passou por mudanças significativas nas últimas décadas, refletindo as tensões entre diferentes concepções de democracia, padrões de competição eleitoral e estratégias de controle do abuso de poder econômico.

Até meados da década de 2010, o sistema brasileiro adotava um modelo híbrido, combinando recursos públicos alocados na forma de transferências diretas ao Fundo Partidário e na forma de renúncia fiscal para subsídio das propagandas partidária e eleitoral no rádio e na TV, com recursos privados compostos por doações de pessoas físicas e jurídicas. As doações empresariais desempenhavam um papel central na arrecadação de campanhas e na manutenção de partidos. Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mostram que, nas últimas eleições gerais antes da proibição do financiamento empresarial, aproximadamente 74% dos recursos arrecadados para campanhas eleitorais tiveram origem em contribuições de pessoas jurídicas, enquanto as doações de pessoas físicas corresponderam a menos de 10% do total. Essa concentração gerava preocupações recorrentes sobre a influência desproporcional de grandes corporações nas decisões políticas, fomentando o risco de “captura regulatória” e comprometendo a percepção de integridade do processo eleitoral.

---

5. Ver Taylor and Da Ros 2008.

Em 2015, o STF, ao concluir o julgamento da ADI nº 4.650, declarou as doações de pessoas jurídicas a partidos e candidatos como inconstitucionais. A decisão se baseou em argumentos relacionados à proteção da igualdade política e à prevenção da corrupção, alinhando-se a tendências observadas em outras democracias que restringiram ou baniram contribuições empresariais. A França, por exemplo, proíbe doações empresariais desde 1995, após escândalos de corrupção que abalaram o processo eleitoral nos anos 1980. O mesmo ocorreu na Itália, que após a *Mani Pulite* vedou a doação de empresas para campanhas eleitorais em 1993. Já o Canadá, além de não permitir doações de pessoas jurídicas, impede também que sindicatos realizem doações para eleições. A preocupação era, em 2004, que grandes doadores influíssem determinantemente no processo competitivo por votos. Israel, por sua vez, não permite que empresas realizem aportes eleitorais e apenas cidadãos israelenses podem doar para partidos e candidatos. Por fim, uma democracia mais próxima da nossa, com tamanho de casas legislativas semelhantes, partilhando alta fragmentação partidária, ambas tornadas democracias em meados do século passado, ambos países federados, apresentando recorrentes casos de corrupção e clientelismo e com sociedades bastante diversas, ainda que com diferentes sistemas de governo, a Índia permite que empresas privadas financiem candidatos e partidos, mas desde que haja declaração pública da doação dos recursos.

Como consequência da proibição no Brasil, a participação de doações de pessoas físicas e de financiamento público ganhou relevância. Contudo, essa mudança não resultou em um aumento expressivo das contribuições cidadãs. Dados do TSE indicam que a proporção de eleitores que realizam doações permanece extremamente baixa, e o peso proporcional não aumentou se comparado com o cenário anterior à proibição: em 2022, apenas 10,82% do total de receitas para todos os cargos em disputa teve origem de recursos privados de pessoas físicas.

Para compensar a perda de receita privada, o Congresso Nacional aprovou em 2017 a criação do FEFC, financiado com recursos do orçamento da União destinado exclusivamente ao custeio das campanhas eleitorais. Nas últimas eleições gerais, o FEFC foi abastecido com R\$ 4,9 bilhões.

O sistema brasileiro de financiamento político é atualmente estruturado em três pilares principais:

- **Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos:** denominado Fundo Partidário, previsto na Lei nº 9.096/1995, tem como finalidade a manutenção das atividades partidárias e pode ser utilizado para diversas despesas, incluindo propaganda institucional e formação política. Sua distribuição obedece a critérios mistos: uma parcela é dividida igualmente entre todos os partidos registrados que cumpram a cláusula de barreira, e outra é proporcional ao desempenho eleitoral para a composição da Câmara dos Deputados. A distribuição do Fundo partidário é realizada da seguinte forma: 5% do recurso é distribuído igualmente entre todos os partidos com registro válido junto ao Tribunal Superior Eleitoral, desde que cumpram a cláusula de desempenho estabelecida pela Emenda Constitucional 97 de 2017. Os outros 95% do fundo são distribuídos proporcionalmente à votação (em votos válidos) que cada partido obteve na última eleição para a Câmara dos Deputados. Em 2025 o fundo chegou a R\$ 1,5 bilhões. Cada partido individualmente recebeu pelo menos R\$ 2,5 milhões de dinheiro público apenas por existir.
- **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC):** criado pela Lei nº 13.487/2017, é distribuído exclusivamente em anos eleitorais, sendo que 2% do montante total do fundo devem ser divididos igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE; 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados,

na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados; 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. O partido com representação legislativa que recebeu o menor quinhão do FEFC no ano eleitoral de 2024 foi o Rede Sustentabilidade, com R\$ 35,9 milhões. Já os partidos sem qualquer representante na Câmara ou no Senado (Agir, DC, Mobiliza, PCB, PCO, PMB, PRTB, PSTU e UP) receberam cada um R\$ 3,4 milhões em cifras do contribuinte.

- **Doações de pessoas físicas:** reguladas pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), estão limitadas a 10% dos rendimentos brutos do doador no ano anterior à eleição. Incluem transferências financeiras diretas e doações por meio de plataformas de financiamento coletivo (*crowdfunding*), e bens estimáveis.

Além dessas fontes, os partidos podem contar com receitas próprias oriundas de aluguel de bens, promoções e eventos, embora esses valores sejam residuais na composição orçamentária da maioria das legendas.

## 2.1 Critérios de distribuição e implicações

Como apresentado anteriormente, o desenho institucional de distribuição de recursos públicos no Brasil favorece partidos com maior representação congressional. Esse modelo se assemelha aos adotados em países da Europa Ocidental que baseiam a elegibilidade para o financiamento público na quota de votos obtidos em eleições parlamentares e na representação no Parlamento, e tem por objetivo preservar a estabilidade partidária e recompensar o desempenho eleitoral. No entanto, essa opção reforça a assimetria entre legendas consolidadas e novos partidos, dificultando a entrada de atores políticos alternativos no sistema. Ao mesmo tempo, garante a sobrevivência de atores com

baixa adesão política ou social, partidos que servem como legendas de aluguel ou que são incapazes de eleger sequer vereadores, mas que continuam sobrevivendo graças aos recursos públicos que ainda são repartidos igualmente.

De forma resumida, as avaliações de organismos internacionais como o *The International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (*International IDEA*) apontam três grandes fragilidades no modelo brasileiro:

- **Centralização decisória:** A distribuição de recursos dentro dos partidos é fortemente concentrada nas direções nacionais, o que pode reduzir a autonomia de candidatos e diminuir os incentivos para a mobilização direta de eleitores.
- **Baixa cultura de doação cidadã:** Fatores culturais, desconfiança nas instituições e a ausência de incentivos fiscais significativos contribuem para que poucos eleitores contribuam financeiramente com as campanhas.
- **Desigualdade na competição:** A combinação de distribuição proporcional à bancada e centralização interna favorece partidos grandes e candidatos já estabelecidos, dificultando a renovação política e a competição equilibrada.

A literatura especializada argumenta que os subsídios públicos podem “congelar os sistemas partidários” porque suas estruturas de pagamento “geralmente favorecem os incumbentes”, ou seja, os políticos que já estão no poder. Essa “tendência de proteção ao status quo político” é uma consequência da distribuição proporcional ao sucesso eleitoral anterior<sup>6</sup>.

Kofi A. Annan, em sua apresentação ao *Handbook on Political Finance* editado pelo International IDEA, aponta que a questão de o di-

---

6. Ver Scarrow 2007 p. 203-204

nheiro na política tornar “impossível para aqueles sem acesso a grandes fundos privados competirem no mesmo nível” é uma preocupação global. Essa preocupação, claro, se reflete também no Brasil. O fato de que candidatos de grupos sociodemográficos com menor presença nos espaços políticos têm menor acesso ao financiamento político inibe sua participação plena, o que se relaciona diretamente com a dificuldade de renovação política e de uma competição equilibrada.

Mais do que isso, o que vimos recentemente é uma busca predatória por recursos estatais que têm moldado as estratégias de competidores em seus estados a fim de conquistar cadeiras das bancadas federais. Até 2014, quando abundavam os recursos privados<sup>7</sup>, os candidatos dependiam da relação com financiadores e que esses financiadores pudessem manter relações com seus partidos para que os repasses de recursos de campanha fossem realizados. A partir de 2018, as disputas ocorrem com o financiamento de campanha predominantemente público. O efeito é que os candidatos passam a olhar os partidos como fontes de recursos disponíveis e traçam sua estratégia eleitoral para maximizar a captura de recursos públicos nos partidos disponíveis.

Esse movimento pode ser mensurado pela atuação de “*One Member State Delegations*” (OMSD). Os OSD são aqueles deputados eleitos sozinhos por seus partidos em seus distritos, no caso do Brasil, em seus estados. Esse termo é utilizado para denotar o quanto um sistema eleitoral e partidário oferece espaço para atuação individual em detrimento da ação coletiva ou partidária. A eleição de muitos deputados OSDs mostra que aquele sistema incentiva a ação egoísta e estratégica na promoção de interesses pessoais e reputações individuais a despeito de uma atuação orientada pela democracia partidária responsiva. Esse modelo de estratégia política contrasta com os modelos clássicos de ‘*party-government*’, onde o partido serve como

---

7. Ver Mancuso, Horochovski e Speck 2024.

atalho para eleição de indivíduos que serão fiscalizados e cobrados coletivamente em seus partidos pelas políticas públicas executadas ou deixadas de lado numa democracia competitiva.

Em 2014, a Câmara dos Deputados tinha 144 deputados que eram os únicos representantes de seu partido em seu estado. Ou seja, eram os únicos deputados eleitos por aquela legenda naquele distrito. Esse número salta para 200 parlamentares em 2018 e acompanha a maior fragmentação partidária que a Câmara brasileira já experimentou. Neste ano, sete partidos tiveram suas bancadas formadas integralmente por deputados únicos de seus estados. DC, PPL, PSC, PRP, PTC, PV e Rede Sustentabilidade não elegeram mais do que um deputado em qualquer unidade da federação no país. O que estes partidos possuem em comum? São todos partidos pequenos e sem expressão eleitoral ou ideológica. São todos ‘à disposição’, partidos que, em nível estadual são facilmente cooptados por *outsiders* ou figuras com uma reputação política capaz de os eleger, mas que são também capazes de capturar os recursos públicos disponíveis para campanha nesses partidos. Ou seja, os indivíduos que utilizam esses partidos não possuem lealdade nem com a própria agremiação, nem com os eleitores, mas estão agindo estrategicamente para a maximização de recursos. Entre os OMSDs eleitos por esses partidos em 2018, 70% deles nunca haviam sido candidatos a deputado federal. De forma ilustrativa, MDB e PT foram os partidos que menos apresentaram eleitos OMSDs.

Tabela 1 - Concentração de recursos partidários nos distritos das campanhas à Câmara dos Deputados por eleição (média e desvio padrão)

	2014		2018		2022	
Categoria	média	desvio	média	desvio	média	desvio
OMSD	55,3	36	68,2	31,4	33,7	21,3
Não OMSD	20,5	32,2	34,1	25,7	26,7	19,5

Fonte: Santos (2025)

Como se pode ver na tabela acima, os OMSDs são predadores de recursos partidários e esse movimento teve seu auge nas eleições de 2018. Eles se elegem justamente porque conseguem concentrar a maioria dos recursos em suas mãos. Aqui estamos falando de um único candidato que em 2018 chegou a concentrar perto de 70% dos recursos de seu partido em seu distrito eleitoral para realizar sua campanha. Essa concentração cai drasticamente em 2022 por conta do fim das coligações eleitorais proporcionais, onde os partidos precisam distribuir igualmente seus recursos para superar o quociente eleitoral em seus estados e cumprir a cláusula de desempenho estabelecida.

O resultado, como esperado, é que na medida em que o sistema partidário se desfragmenta, a quantidade de bancadas estaduais de membros únicos de partidos caiu em 2022 para 82 parlamentares. Temos presenciado a tentativa de fusões e federações como estratégia de sobrevivência para esses partidos nanicos, que eram os principais responsáveis por fracionalizar a preferência eleitoral e por utilizar os cabeças de coligação como puxadores de voto, garantindo uma cadeia em cada estado e tornando o sistema partidário brasileiro um emaranhado de siglas sem significado.

Dos partidos escolhidos por esses candidatos que concentraram montantes de recursos, 63,4% das legendas em seus respectivos estados não possuíam nenhum eleito em 2014. Ou seja, eram partidos vagos, à



disposição de um candidato interessado em captar seus recursos e promover sua carreira individual sem qualquer estabelecimento de lealdade com a agremiação. Em resumo, o financiamento público somado às coligações eleitorais era a receita ótima para uma estratégia de sequestro de recursos sem qualquer custo de entrada nos partidos. A ascensão lateral foi a regra que ditou a fragmentação ‘por dentro’ do sistema partidário brasileiro e corroeu as relações das organizações com candidatos capazes de manter qualquer proximidade com o eleitorado.

A ampliação do papel do Estado como provedor de recursos, permitiu ao sistema brasileiro adotar instrumentos para fortalecer a equidade no acesso a recursos financeiros no processo eleitoral, sobretudo após decisões que obrigam a reserva de um percentual mínimo desses recursos para mulheres e sua distribuição proporcional aos grupos raciais de candidatos. Contudo, ao não incorporar mecanismos robustos de estímulo à captação junto à base social, o modelo adotado no Brasil pode acabar por enfraquecer uma dimensão importante da democracia participativa: o engajamento cidadão no financiamento e no acompanhamento de campanhas.

### **3. Impactos sobre a Participação Popular e a Conexão com as Bases**

Um dos efeitos mais evidentes do atual modelo brasileiro é a baixa taxa de participação de cidadãos no financiamento eleitoral. Desde a proibição das doações empresariais em 2015, esperava-se que as contribuições de pessoas físicas assumissem maior protagonismo no financiamento político, contribuindo para aproximar partidos e candidatos de suas bases. Dados das eleições de 2022 e 2024 indicam que o percentual de eleitores que realizaram qualquer doação financeira foi inferior a 0,5% do eleitorado total, menos de 600 mil brasileiros. Além disso, a maioria das doações individuais concentrou-se em poucos candidatos.

Os partidos políticos desempenham também um papel central em como o recurso é distribuído e de que forma ele pode gerar incentivos de lealdade eleitoral e aumentar a confiança democrática<sup>8</sup>. Estudos comparativos mostram que, quando os recursos são fortemente controlados por órgãos nacionais, há uma tendência de fortalecimento da disciplina partidária, mas também de enfraquecimento dos vínculos horizontais entre representantes e eleitores<sup>9</sup>. Ao mesmo tempo, os partidos são impactados pela dinâmica de disponibilidade de recursos. Onde os recursos fluem com maior constância, como no Reino Unido e no Canadá, os partidos possuem estruturas organizacionais permanentes e que mobilizam os filiados e eleitores para além dos períodos eleitorais. Já em países em que os recursos são distribuídos tendo o foco apenas a disputa eleitoral, os partidos possuem dificuldades em estruturar uma organização permanente e ativa, casos dos Estados Unidos e da Austrália.

O resultado disso estaria previsto na tese do “partido cartel” de Katz e Mair (1995) que afirma que os subsídios públicos permitem que os partidos garantam seus próprios interesses financeiros e sobrevivência organizacional, ao mesmo tempo em que se afastam ainda mais da sociedade. Esses partidos são descritos como “estritamente conectados ao aparato estatal, alheios à sociedade, tentando afastar novos concorrentes e dividindo os despojos do cargo”. Isso sugere um foco interno e uma disciplina partidária reforçada em detrimento da ligação com a base. Ainda, a dependência de recursos estatais criaria partidos que dependem também de ocupar posições no interior do Estado para sua sobrevivência através de patronagem.

O caso do PSDB recentemente é um exemplo dessa dinâmica. Um partido que conquistou a Presidência da República apenas seis anos após sua fundação e ocupou ininterruptamente o governo do estado

---

8. Ver Bolognesi et. al., 2020.

9. Ver Nassmacher 2009.

mais importante da federação por 28 anos garantia sua sobrevivência fora do governo federal com cargos no nível subnacional. Quando o partido foi desalojado do Governo de São Paulo pela onda à direita da política brasileira, não encontrou mais recursos que permitam oferecer guarida às disputas eleitorais futuras, viu sua bancada legislativa diminuir drasticamente e está no meio de negociações para fusões ou incorporações por outros partidos. É o destino de uma legenda que não possui uma base social sólida e depende prioritariamente de recursos do Estado para sobreviver.

A ausência de ligação direta entre o esforço de mobilização de base e o montante de recursos disponível para a campanha cria uma espécie de “descolamento” da dinâmica eleitoral em relação à sociedade. Junto ao voto obrigatório, o financiamento exclusivamente público cria um cenário de autonomia dos candidatos em relação à base social. Não há incentivos que façam com que os políticos precisem convencer e conquistar eleitores. São os eleitores que estão à disposição dos eleitos, de modo que a relação de representação se inverte e o Estado passa ser o agente que faz a ligação entre partido e sociedade<sup>10</sup>.

### **3.1 Efeitos sobre pluralismo político e renovação de lideranças**

O impacto combinado da distribuição proporcional à bancada e da centralização interna acentua as barreiras de entrada para novos atores políticos. Partidos menores, com reduzida representação parlamentar, recebem parcelas significativamente menores do Fundo Partidário e do FEFC, o que tende a limitar sua capacidade competitiva. Essa desigualdade inicial é agravada pela dificuldade de atrair doações de pessoas físicas em um ambiente onde poucos eleitores estão dispostos a contribuir.

---

10. Como sustentado por Katz e Mair, 1995.

A consequência prática é um ciclo de reprodução das elites políticas: mandatários ou candidatos ligados a partidos maiores recebem mais recursos, têm maior visibilidade e, portanto, mais chances de se reeleger, perpetuando o padrão de distribuição desigual. Ainda que seja paradoxal auxiliar partidos sem capacidade de atrair votos, outros critérios como o número de filiados e quantidade de candidatos disputando um pleito poderiam ser critérios mobilizados para aumentar os níveis de competitividade eleitoral e dar voz a partidos com novas pautas e que representam muitas vezes populações à margem do sistema político *mainstream*.

Embora a discussão sobre financiamento costume se concentrar nas dimensões monetárias, é importante reconhecer que a forma como os recursos são distribuídos e geridos também afeta outras dimensões da participação popular. Candidatos que dependem menos de mobilização local tendem a investir pouco em estratégias de engajamento contínuo, como encontros comunitários e grupos de voluntários, reduzindo as oportunidades de interação direta entre eleitos e eleitores e prejudicando a responsividade e a construção de confiança mútua. Ao priorizar campanhas de massa financiadas por grandes repasses internos, o sistema incentiva formatos de comunicação unidirecional e campanhas mais focadas em marketing do que em diálogo político. Além disso, desincentiva que se desenvolvam processos de formação de carreira no interior dos partidos. Os políticos acabam, como mostramos acima, priorizando ações estratégicas na busca de recursos disponíveis e deixando de lado a formação política, a profissionalização e o fortalecimento de laços de lealdade entre candidatos, agremiações e eleitores.

A digitalização do ambiente eleitoral abriu espaço para modalidades de arrecadação que poderiam, em tese, reduzir barreiras à participação popular. O financiamento coletivo (*crowdfunding*) para campanhas eleitorais foi regulamentado no Brasil em 2017, com autorização para captação antecipada e obrigatoriedade de intermediação por empresas credenciadas no TSE. Apesar do potencial, a adoção do *crowdfunding*

político tem sido limitada. A maioria das campanhas que conseguem valores significativos por essa via já contava com ampla base de apoiadores ou capital político prévio, o que sugere que a ferramenta funciona mais como complemento do que como via de entrada para candidatos *outsiders*. A pouca familiaridade da população com o formato e a ausência de contrapartidas simbólicas ou fiscais reduzem sua atratividade.

Em contraste, experiências internacionais como a dos Estados Unidos são uma alternativa interessante: o sistema de *matching funds* multiplica pequenas doações com recursos públicos ‘correspondendo’ de seis a 250 vezes cada dólar doado por um cidadão com dinheiro público, a depender de critérios como a competitividade do pleito naquele distrito e a quantidade de apoios conquistada. Esses mecanismos mostram haver formas alternativas de distribuir o recurso público e que o uso estratégico das tecnologias pode ampliar a participação popular no financiamento e seus efeitos redistributivos.

O modelo brasileiro, tal como desenhado, parece não estimular a conexão orgânica entre partidos, candidatos e suas bases sociais. A baixa mobilização financeira cidadã, a centralização interna e os critérios concentradores de distribuição de recursos públicos contribuem para um distanciamento representativo que afeta tanto a qualidade da democracia quanto a legitimidade percebida das instituições políticas. Ainda que tenhamos observado uma desconcentração na distribuição de recursos no último pleito<sup>11</sup>, o controle centralizado e a captação estratégica não permitem que a relação com os eleitores se estreite.

#### **4. Experiências Internacionais e Alternativas Realistas**

A análise comparada de modelos de financiamento político-partidário oferece lições valiosas sobre como diferentes arranjos institucio-

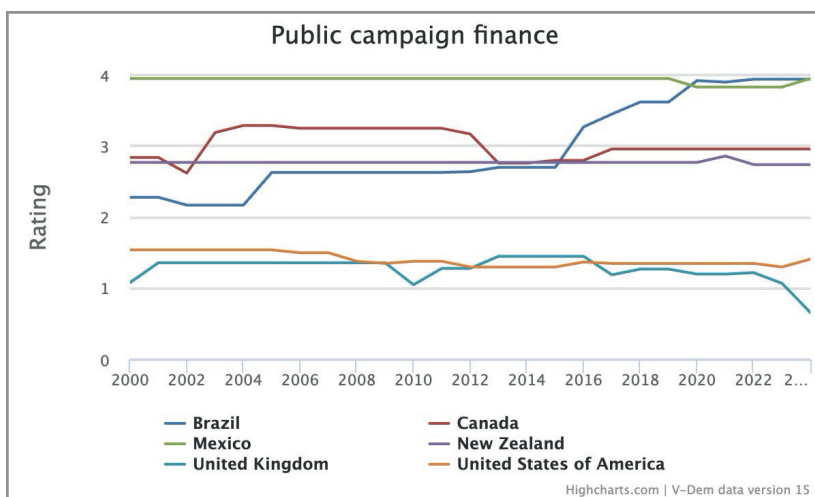
---

11. Ver Silva e Codato 2024.

nais podem influenciar a participação popular e o fortalecimento dos vínculos representativos. Nesta seção, são apresentadas seis experiências de destaque — Estados Unidos, Alemanha, Canadá, Reino Unido, México e Nova Zelândia — que incorporam mecanismos capazes de incentivar o engajamento cidadão e mitigar alguns dos problemas observados no caso brasileiro.

O gráfico abaixo misura através de uma escala de cinco pontos o quanto partidos dependem de financiamento público para sobreviverem e realizarem campanhas eleitorais. Quanto mais próximo de zero, menos os partidos dependem de dinheiro público para realizar suas atividades.

**Gráfico 1** - Financiamento público de campanha em países selecionados (2000-2024)



Fonte: V-Dem (2025)

Como o gráfico mostra, a dependência dos partidos por recursos públicos no Brasil aumentou ao longo do período monitorado, intensificando-se de forma mais intensa após o fim do financiamento em-

presarial em 2015, aproximando o país dos padrões mexicanos e o distanciando dos demais países selecionados para essa análise.

Abaixo, apresentamos os sistemas de financiamento de cada um desses países:

- Estados Unidos – *Matching funds* e incentivo ao pequeno doador

O sistema norte-americano é amplamente conhecido pelo peso das contribuições privadas, mas oferece exemplos de mecanismos para potencializar pequenas doações. Na eleição para prefeito da cidade de Nova York em 2025, o programa municipal de financiamento público de campanhas estabeleceu que cada contribuição individual de até USD 250 seria multiplicada na proporção de 8 para 1 com recursos públicos. Assim, uma doação de USD 100 a um candidato resultou em um aporte adicional de USD 800 provenientes do fundo público, totalizando USD 900 para a campanha. Para aumentar a quantidade de recursos públicos correspondidos, o candidato precisa conquistar mais apoios e aumentar a difusão de doações. Esse modelo cria um incentivo direto para que candidatos busquem apoio de base, já que um número elevado de pequenas doações pode gerar um montante competitivo de recursos. Estudos mostram que os *matching funds* não apenas elevam a participação financeira de cidadãos de renda média e baixa, mas também diversificam o perfil socioeconômico dos doadores.

- Alemanha – Subsídios proporcionais às contribuições de membros

A Alemanha adota um modelo misto em que o financiamento público é calculado tendo por base seu enraizamento na sociedade. Isso engloba tanto o número de votos obtidos nas eleições europeias, federais e estaduais, quanto às contribuições privadas, como mensalidades de filiados, doações de detentores de mandatos e outras doações legais. O Estado repassa às legendas um valor equivalente a 45 centavos de euro para cada euro arrecadado por meio de contribuições de filiados, doações privadas e repasses de detentores de mandato — até

um limite de aproximadamente 50% dos recursos totais do partido. Ou seja, o financiamento público não pode superar o que o partido arrecada por conta própria. Na prática, isso significa que partidos com forte base associativa recebem mais recursos públicos, o que estimula a manutenção de vínculos permanentes com o eleitorado.

- Canadá – Incentivos fiscais e reembolso

O Canadá combina financiamento público direto com um sistema generoso de créditos fiscais para doações a partidos e candidatos. Contribuições de até CAD 400 recebem desconto de 75% no imposto devido, reduzindo substancialmente o custo real da doação para o cidadão. Essa medida aumentou de forma significativa a participação de pequenos doadores e reforçou o vínculo entre partidos e suas comunidades. O sistema também exige prestação de contas detalhadas e impõe limites relativamente baixos para contribuições individuais, o que contribui para equilibrar a competição eleitoral. Além disso, o país adota um sistema de reembolso que devolve para os partidos de 50% a 60% do valor médio do voto, o que faz com que os partidos busquem envolver os cidadãos no processo eleitoral e estimulem sua participação nas eleições. O reembolso depende do sucesso eleitoral e da quantidade de candidatos lançados nos *ridings* (distritos eleitorais) pelo país.

- Reino Unido – *Crowdfunding* regulamentado e campanhas de baixo custo

No Reino Unido, as campanhas eleitorais operam sob limites de gastos bastante restritivos, o que diminui a necessidade de grandes volumes de arrecadação. Além disso, há um crescente uso de plataformas de *crowdfunding* integradas a estratégias de comunicação digital, permitindo que candidatos mobilizem pequenas quantias de um grande número de apoiadores. As regras exigem que todas as doações sejam registradas e publicadas, incluindo aquelas feitas por meio de plataformas on-line, o que reduz riscos de opacidade e aumenta a confiança do público no processo.



- México – Cotas internas e distribuição equilibrada

O México adota um modelo predominantemente público, mas introduziu mecanismos de distribuição interna obrigatória para aumentar a competitividade de candidaturas com menor acesso aos recursos partidários. Uma parcela do financiamento recebido pelos partidos deve ser destinada a campanhas de mulheres e de candidatos em situação de desvantagem competitiva. O órgão eleitoral nacional exerce forte controle sobre a prestação de contas e pode aplicar sanções significativas por descumprimento das regras, incluindo multas e cortes no financiamento futuro.

- Nova Zelândia – Limites rígidos de gastos e apoio proporcional a partidos menores

Na Nova Zelândia, o financiamento público direto é relativamente modesto, mas o sistema impõe limites de gastos muito estritos e fornece apoio logístico e de mídia proporcional a todos os partidos registrados, garantindo que até legendas menores possam realizar campanhas viáveis. O modelo enfatiza a igualdade de condições no debate público, mais do que a paridade de arrecadação, e privilegia formatos de campanha de baixo custo e alto contato com o eleitor.

Como mostramos acima, há alternativas das mais variadas que podem melhorar o financiamento eleitoral no Brasil e desconcentrar a decisão sobre a distribuição dos recursos exclusivamente das mãos dos dirigentes partidários. A centralidade desse processo seria suficiente para que órgãos de controle, associações científicas, burocratas, políticos e acadêmicos dessem mais atenção não só sobre os efeitos do processo, mas também sobre como melhorar os incentivos para que gere resultados desejáveis.

## 4.1 Propostas para o Brasil

Apresentamos abaixo algumas sugestões com o objetivo de contribuir para o debate e uma possível alteração futura das regras de financiamento político-eleitoral do país. Não queremos, é claro, esgotar o assunto nem dar qualquer palavra final sobre o tema. Mas acreditamos que propostas podem ser discutidas contribuindo para a oxigenação do debate sobre financiamento político brasileiro.

### 4.1.1 Incentivos às pequenas doações

O incentivo a pequenas doações pode adotar diferentes estratégias, como *matching funds* (complementação proporcional com recursos públicos), reembolsos diretos, subsídios ou incentivos fiscais. Parte dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) poderia ser vinculada à capacidade de partidos e candidatos de mobilizar pequenos doadores. Isso estimularia a mobilização, fomentaria a criação de vínculos comunitários, reduziria a dependência de grandes doações e ampliaria a participação cidadã.

---

***O incentivo a pequenas doações pode adotar diferentes estratégias, como matching funds, reembolsos diretos, subsídios ou incentivos fiscais.***

---

A introdução de um incentivo fiscal simples e acessível poderia elevar o número de doadores, diversificar as fontes de financiamento e criar um canal de participação política mais direto para o cidadão comum. Todavia, precisamos considerar que créditos ou deduções no imposto de renda beneficiam proporcionalmente mais quem já declara imposto, demandando ajustes para alcançar toda

a população, especialmente em um contexto de grande desigualdade social e econômica como o brasileiro. Limites nominais contribuem para evitar o abuso de poder econômico ao mesmo tempo em que

incentivam o envolvimento de eleitores para além do voto na urna eletrônica e deveriam ser considerados em todas as formas de arrecadação de recursos.

### **4.1.2 Incentivos à mobilização**

Condicionar o acesso a parte do Fundo Partidário e do FEFC a critérios como presença de diretórios permanentes, ao número de filiados ativos e à capilaridade territorial das candidaturas pode ser uma estratégia para incentivar ações de mobilização por parte dos partidos. Aliadas a regras obrigatórias de redistribuição dos recursos internamente aos partidos, e a critérios transparentes, tais regras podem também contribuir para reduzir a concentração de recursos em poucas candidaturas, sem, contudo, inviabilizar decisões estratégicas dos partidos que, muitas vezes, exigem concentrar recursos em uma ou outra candidatura para garantia de sucesso eleitoral.

De forma complementar, seria possível adotar um modelo de repasse público baseado no número absoluto de votos válidos obtidos por cada partido, e não apenas no tamanho das bancadas ou o percentual do comparecimento. Regra desse tipo é adotada na Alemanha, onde cada voto válido gera um valor fixo de repasse de €0,85 por voto até 4 milhões, e €0,70 por voto adicional. Mecanismos desse tipo incentivam a mobilização política, e estabelecem vínculo direto entre o financiamento público e a adesão real dos cidadãos.

### **4.1.3 Fomento a novos quadros e à representação de minorias**

A distribuição interna de recursos dentro dos partidos deve seguir regras obrigatórias, com critérios transparentes e sujeitos à fiscalização, de modo a evitar a concentração em poucas candidaturas e per-

mitir uma competição mais equitativa entre os detentores de mandatos eletivos e novos atores, os desafiantes, especialmente aqueles pertencentes a grupos sociais com menor presença nas casas legislativas.

Estratégias como a reavaliação dos limites de gastos já adotados no país com intuito de diminuir a desigualdade entre candidaturas e a regulação clara e simplificada do financiamento coletivo (*crowdfunding*) podem contribuir com esse objetivo. Doações coletivas de pequena monta podem ajudar a incentivar candidatos com patrimônios modestos e que não são filiados a grandes partidos a entrar na vida política, bem como promover a inserção de minorias como mulheres e negros.

Proposta mais ousada seria permitir que cada eleitor destinasse, na própria urna eletrônica, após registrar seus votos, uma “quota” do fundo partidário ao órgão partido de sua escolha. Seria como um “voucher democrático”, ampliando a liberdade de escolha entre partidos e unidades federativas, e o envolvimento com o sistema político.

A vantagem dessa proposta é seu potencial de aumentar o envolvimento da sociedade com os partidos ao mesmo tempo que reforça a liberdade de escolha do eleitor. O problema dessa alternativa é que existe o risco de os partidos menos conhecidos e menores passarem a acessar ainda menos recursos do que atualmente, razão pela qual apenas uma parcela dos recursos públicos deveriam ser distribuídas segundo essa lógica.

—

Vale lembrar que esses incentivos teriam também consequências para o comportamento legislativo, caracterizado atualmente por um apetite voraz pela distribuição de emendas parlamentares ao orçamento que somam dezenas de bilhões de reais. Se deputados e deputadas passarem a ter incentivos para mobilizar constantemente suas bases sociais, o envio dessas emendas poderia deixar de ser um ativo visto como tão importante para a carreira parlamentar.

## Conclusão

O que se observa no Brasil é um sistema de incentivos que premia três traços principais: a centralização decisória na gestão dos recursos públicos de financiamento, a desconexão entre os políticos e a sociedade e a alta dependência de recursos públicos.

O modelo brasileiro se distingue pela elevada centralidade do financiamento público e pela baixa participação de pequenas doações de pessoas físicas. A alocação do Fundo Partidário, do FEFC e da propaganda no rádio e na televisão privilegia critérios de desempenho eleitoral prévio e confere autonomia quase absoluta às cúpulas partidárias na distribuição interna. Não é capaz de incentivar a busca por candidatos que possuam ligações horizontais com a sociedade civil. A alta dependência do desempenho eleitoral e das carreiras individuais faz com que partidos privilegiem o desempenho a despeito de programa partidário, orientação ideológica ou pertencimento social.

A análise comparada e as propostas aqui apresentadas demonstram que é possível pensar em alternativas que equilibrem as necessidades de financiamento da democracia com os objetivos de fortalecer a participação popular. Um aspecto crucial a ser considerado é a importância dos limites de gastos que, embora já existam no Brasil, podem ser revistos, especialmente em campanhas municipais. Limites mais restritivos diminuem a necessidade de grandes volumes de arrecadação, o que pode reduzir o risco de influência desproporcional de grandes doadores e de abuso de poder econômico. Limites nominais são fundamentais para que esse fim seja alcançado e contribuem para diminuir as disparidades competitivas e incentivar campanhas mais baratas.

A experiência brasileira também lança luz sobre o “*trade-off*” inerente à reforma do financiamento político: a dificuldade de equilibrar a inclusão de novos atores e grupos sociais com menor presença política com a contenção da fragmentação partidária. O sistema atual, embora tenha

buscado fortalecer a equidade com a reserva de recursos para mulheres e grupos raciais, criou um cenário em que a busca predatória por recursos estatais e a ausência de incentivos para a construção de laços de lealdade com os eleitores se tornaram regra. A ascensão de “*One Member State Delegations*” (OMSD) em 2018, por exemplo, demonstrou como a combinação do financiamento público com o sistema de coligações proporcionais era uma receita para o “sequestro” de recursos por candidatos que não tinham lealdade com seus partidos nem com o eleitorado, corroendo as relações das organizações com suas bases sociais. Adicionalmente, essa via foi o pavimento para chegarmos à segunda maior fragmentação partidária do mundo, ficando atrás apenas do Afeganistão. Esse problema foi parcialmente corrigido com a vedação das coligações proporcionais, mas ainda está longe de um ideal que possa promover diferenciação partidária e comportamento coletivo no legislativo.

Não há um modelo único, mas sim um conjunto de ferramentas que podem ser adaptadas à realidade brasileira. A adoção de mecanismos como os “*matching funds*” utilizados na cidade de Nova York e na Alemanha, os subsídios proporcionais às contribuições de filiados e outras métricas de mobilização social adotados também na Alemanha ou os incentivos fiscais do Canadá poderiam vincular a alocação de recursos públicos à maior mobilização da sociedade. Tais medidas, aliadas a limites de gastos e a uma fiscalização rigorosa, poderiam mitigar os problemas decorrentes da centralização decisória e desconexão com a sociedade.

Apesar do diagnóstico claro, a aprovação de mudanças nesse sentido enfrentará grande resistência: é uma reforma que aumenta os custos de arrecadação para os próprios partidos. Medidas que vinculem o financiamento público à mobilização, como a criação de um sistema de “*matching funds*” ou a vinculação do Fundo Partidário a critérios como o número de filiados ativos, aumentam o dispêndio de energia e o custo financeiro para partidos e candidatos.

Para os detentores de mandatos e as cúpulas partidárias que se beneficiam do modelo atual, em que os recursos estão garantidos e as decisões sobre a distribuição são discricionárias, a mudança representaria uma perda de poder e de autonomia. É pouco crível que deputados e senadores pautem o debate de mudanças que partam dessa perspectiva, mesmo que mantenham a magnitude de recursos públicos atualmente dedicados ao financiamento político-partidário.

Dito de outra forma, o desafio político está em equilibrar os interesses de partidos grandes, que se beneficiam do modelo atual, e as pressões por maior democratização interna e sobrevivência das pequenas legendas, aclamadas como locus da oxigenação de ideias e celeiros de novos quadros. A viabilidade política pode ser ampliada se as propostas forem apresentadas como complementares, ajustando incentivos para favorecer maior participação popular, sem substituir ou diminuir a base pública do modelo atual.

O dilema, como sempre, é realizar mudanças que não beneficiam diretamente os atuais detentores de mandatos e que vão além do interesse egoísta dos mesmos. É possível, mas não provável, que nosso sistema caminhe na direção do estreitamento da ligação entre partidos, sociedade e representantes. Mas assim como a última reforma eleitoral aprovada em 2017, a esperança é que ao menos parte dos beneficiados — os maiores partidos — ajam de forma a bloquear interesses promíscuos das legendas de aluguel, que buscam acumular recursos e amealhar eleitores e cadeiras em suas tentativas de busca de poder.

## Referências

- AVELINO, G. ET AL. O Poder do dinheiro nas campanhas eleitorais. São Paulo: Fundação Brava, 2019. Disponível em <https://cepesp.fgv.br/publicacao/o-poder-do-dinheiro-na-campanhas-eleitorais-sumario-executivo> Último acesso em 15 de agosto de 2025.
- BOLOGNESI, B.; HOROCHOVSKI, R. R.; JUNCES, I. J.; ROEDER, K. M. Como os partidos distribuem o dinheiro. Estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil. *Colombia Internacional*, no. 104 (October): 33-62. 20202. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.02>.
- GEHRKE, Manoel. O que sabemos sobre os efeitos da proibição das doações empresariais no financiamento de campanhas eleitorais no Brasil? Acessado em 10 de agosto de 2025. Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/posts/o-que-sabemos-sobre-os-efeitos-da-proibicao-das-doacoes-empresariais-no-financiamento-de-campanhas-eleitorais-no-brasil/> Último acesso em 15 de agosto de 2025.
- HAMADA, M.; AGRAWAL, A. Political Finance Reforms. How to respond to today's policy challenges? Stockholm: International IDEA, 2020.
- IPSOS-IPEC - Índice de Confiança Social. Disponível em [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2025-07/250160\\_ICS\\_INDICE\\_CONFIANCA\\_SOCIAL\\_2025.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2025-07/250160_ICS_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2025.pdf) . Último acesso em 15 de agosto de 2025.
- KATZ, R. S., & MAIR, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1), 5-28. <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001> (Original work published 1995)
- MANCUSO, W. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, 23 (54), 2015. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>
- MANCUSO, W.P., HOROCHOVSKI, R.R., SPECK, B.W. (2024). A Pragmatic Giant: The Logic Behind Odebrecht's Campaign Donations in the 2014 Elections. In: Trombini, M.E., Valarini, E., Elias de Oliveira, V., Pohlmann, M. (eds) *The Fight against Systemic Corruption. Organization, Management and Crime - Organisation, Management und Kriminalität*. Springer VS, Wiesbaden. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-43579-0\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-43579-0_6)



NASSMACHER, Karl-Heinz. The Funding of Party Competition : Political Finance in 25 Democracies. Baden-Baden: Nomos, 2009.

NORD, Marina, David Altman, Fabio Angiolillo, Tiago Fernandes, Ana Good God, and Staffan I. Lindberg. 2025. Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped? University of Gothenburg: V-Dem Institute.

OHMAN, M. Et Al. Funding of political parties and election campaigns: A handbook on political finance. Stockholm: International IDEA, 2014.

PINTO-DUSCHINSKY, M. Financing politics: a global view. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 4, p. 69-86, 2002.

SAINZ, Nilton & CODATO, Adriano. Carreira e ambição política na Câmara dos Deputados do Brasil: uma proposta de análise tridimensional. (2023). Em *SciELO Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.7169>

SANTOS, R. D. 2020. “Segmentos econômicos e determinantes do financiamento político no Brasil”. *Colombia Internacional* (101): 121-160. <https://doi.org/10.7440/colombiaint101.2020.05>

SANTOS, Mariana S. 2025. Dinheiro e fragmentação partidária no Brasil (2014-2022). *Dissertação de mestrado*. Curitiba: UFPR.

SCARROW, S. Political finance in comparative perspective. *Annual Review of Political Science*, v. 10, p. 193-210, 2007.

SIABELIS, P. and MORGENSTERN, S. Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America. University Park: Penn State University Press, 2012.

SILVA, B. F. da ., & CODATO, A.. (2024). Impactos limitados do financiamento público sobre a redução da desigualdade em campanhas eleitorais. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 39, e39013. <https://doi.org/10.1590/39013/2024>

SPECK, B. W. O Financiamento de Campanhas Eleitorais (p.153-158) *in* Reforma política no Brasil / Leonardo Avritzer, Fátima Anastasia(organizadores). – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SPECK, B. W. Reagir a escândalos: a reforma do financiamento político no Brasil. Elecciones Perú Año 5 – N.º 6 / 2006.

STOKES, S. C., Pork, by Any Other Name. Building a Conceptual Scheme of Distributive Politics (2009). APSA 2009 Toronto Meeting Paper, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1449057>

STOKES, Susan C. “Political Clientelism.” In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, pp. 604-627. Oxford University Press, 2009.

Taylor, M. and Da Ros, L. 2008. Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2008, pp. 825 a 864. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/ybwH5kBrjcBWkX8mVqgzR4r/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 15 de agosto de 2025.

WOLFS, W. Political Finance in the Digital Age: Towards Evidence-Based Reforms. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2025.

Criada em 2007 pela Fundação Fernando Henrique Cardoso e pelo Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, a Plataforma Democrática objetiva fortalecer a cultura e as instituições democráticas no Brasil e na América Latina. Desenvolvemos pesquisas, publicações e seminários sobre as transformações da sociedade e da política na região e no sistema internacional, com foco nos desafios à convivência e à governança democrática. Estimulamos o diálogo entre produtores de conhecimento e diferentes atores sociais e políticos, de modo apartidário. Promovemos o aprendizado democrático da cidadania, fomentando uma cultura cívica que valoriza a argumentação e o pluralismo de pontos de vista.

### **Conheça nossas publicações mais recentes:**

#### **Conexão América Latina**

Ensaio sobre as mudanças políticas, culturais e socioeconômicas que afetam a qualidade da democracia na América Latina, quando não sua própria existência.

Ano 4, Volume 2: [América Latina, o Não Alinhamento Ativo e a disputa entre os Estados Unidos e a China](#), por Jorge Heine

Ano 4, Volume 1: [O cenário do crime organizado e dos mercados ilícitos no bioma amazônico](#), por Leandro Piquet Carneiro e Adriano Bastos Rosas

Ano 3, Volume 2: [Um “modelo Bukele” para a América Latina?](#), por Lucía Dammert  
[Conheça todas as edições](#)

#### **Journal of Democracy em Português**

Revista semestral sobre os desafios contemporâneos da democracia no mundo, com traduções e artigos originais sobre o Brasil.

[Veja todas as edições publicadas](#)

#### **Coleção O estado da democracia**

Livros sobre os desafios da democracia no Brasil e no mundo.

[O Novo Governo dos Indivíduos](#)

[Nacionalismo e Democracia na Europa e no Brasil](#)

[Desafios do Sistema Político Brasileiro](#)

[Identities and Crisis of Democracies](#)

#### **Coleção Corações e Mentes**

Projeto de educação cidadã orientada por valores humanistas e democráticos, com textos de acesso gratuito para uso escolar com o objetivo de fortalecer os valores e o exercício da democracia.

Volume 1: [Pensando de forma autônoma fora e dentro da internet](#)

Volume 2: [Ensino Religioso e Valores Democráticos](#)

Volume 3: [Nacionalismo e Democracia](#)